Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben

EIN STRATEGISCHES KONZEPT FÜR DIE KOMPETENZPOLITIK

Skills.oecd: Die richtigen Kompetenzen heranbilden als Grundlage für bessere Arbeitsplätze und ein besseres Leben

OECD

Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben

EIN STRATEGISCHES KONZEPT
FÜR DIE KOMPETENZPOLITIK

OECD
BESSERE POLITIK FÜR
EIN BESSERES LEBEN

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
OECD (2012), *Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben: Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264179479-de

ISBN 978-92-64-17946-2 (Print)
ISBN 978-92-64-17947-9 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Originaltitel: *Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt ©
Fotolia © ag visuell
Fotolia © violetkaipa
Getty Images © Moment
Getty Images © Monty Rakusen
Getty Images © Tetra Images
iStockphoto © Joshua Hodge Photography
Stocklib © Fernando Blanco Calzada
Stocklib © Kheng Ho Toh

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*

© OECD 2012

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die OECD wird in geeigneter Weise als Quelle und Urheberrechtsinhaber genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an *rights@oecd.org*. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter *info@copyright.com* oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter *contact@cfcopies.com*

Vorwort

Kompetenzen sind die globale Währung des 21. Jahrhunderts. Wird nicht richtig in Kompetenzen investiert, müssen Menschen ein unbefriedigendes Leben am Rande der Gesellschaft fristen, kann sich technischer Fortschritt nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen und können Länder in einer weltweit zunehmend wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr im Wettbewerb mithalten. Die „Währung Kompetenzen" verliert jedoch mit der Zeit an Wert, sei es weil sich die Arbeitsmarktanforderungen verändern oder weil nicht genutzte Kompetenzen verkümmern. Und Kompetenzen führen auch nicht automatisch zu mehr Arbeitsplätzen und Wachstum.

Mit der weltweiten Wirtschaftskrise und der mit ihr einhergehenden hohen Arbeitslosigkeit – vor allem unter jungen Menschen – ist es noch dringender notwendig geworden, für bessere Kompetenzen in der Bevölkerung zu sorgen. Gleichzeitig muss gegen die wachsende Einkommensungleichheit vorgegangen werden, die zu einem großen Teil auf Verdienstunterschiede zwischen gering- und hochqualifizierten Arbeitskräften zurückzuführen ist. Die vielversprechendste Lösung für diese Probleme sind wirkungsvolle Investitionen in Kompetenzen während des gesamten Lebens, von der frühkindlichen Bildung über die Pflichtschulzeit bis hinein ins Erwerbsleben und in dessen gesamten weiteren Verlauf.

Die Skills Strategy der OECD bietet ein integriertes, ressortübergreifendes strategisches Rahmenkonzept, das den Ländern dabei helfen soll, besser zu verstehen, wie in Kompetenzen in solcher Weise investiert werden kann, dass sie Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben können. Sie wird den Ländern dabei helfen, die Stärken und Schwächen ihres Kompetenzangebots und ihrer existierenden Qualifikationssysteme zu identifizieren, diese Aspekte im internationalen Vergleich zu betrachten und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung auszuarbeiten. Vor allem aber schafft die Strategie das Fundament, auf dem die zuständigen staatlichen Stellen aufbauen können, um mit allen betroffenen Akteuren – nationalen, lokalen und regionalen Verwaltungen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Lernenden – in allen relevanten Politikbereichen wirkungsvoll im Hinblick auf folgende Ziele zusammenzuarbeiten:

- **Die richtigen Kompetenzen heranbilden, um den Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden.** Die Skills Strategy unterstützt die zuständigen staatlichen Stellen bei der Sammlung und Nutzung besserer Informationen über die sich wandelnde Nachfrage nach Kompetenzen. Zudem hilft sie ihnen, bei der Gestaltung und Umsetzung der Lehrpläne und Ausbildungsprogramme enger mit dem Unternehmenssektor zusammenzuarbeiten.
- **Sicherstellen, dass vorhandende Kompetenzen voll genutzt werden**. Menschen mit Behinderungen oder chronischen Gesundheitsproblemen, Frauen und ältere Menschen nehmen mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht am Arbeitsmarkt teil. Die Skills Strategy hilft den zuständigen staatlichen Stellen dabei, Nichterwerbstätige zu identifizieren und die Gründe ihrer Nichterwerbstätigkeit zu analysieren. Dazu gehört es auch, gut durchdachte finanzielle Anreize zu schaffen, die dafür sorgen, dass sich Erwerbstätigkeit auszahlt, und Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung abzubauen.
- **Arbeitslosigkeit bekämpfen und jungen Menschen dabei helfen, so im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, dass ihre Kompetenzen optimal genutzt werden.** Die Skills Strategy verbindet erfolgreiche Maßnahmen und Vorgehensweisen, um dies zu gewährleisten. Sie ermutigt die Arbeitgeber dazu, ihre Geschäftsstrategien mit ihren Personalmanagementpraktiken und ihren Zielen für die Entwicklung der Kompetenzen ihrer Mitarbeiter abzustimmen. Zudem zeigt sie auf, welche entscheidende Bedeutung einer qualitativ hochwertigen Berufsberatung im Rahmen einer wirkungsvollen Qualifikationspolitik zukommt.
- **Die Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze mit höherer Wertschöpfung fördern, um in der globalen Wirtschaft von heute wettbewerbsfähiger zu werden.** Die Arbeitsmärkte sind kein unveränderliches Gefüge, und mit Politikmaßnahmen kann nicht nur auf die Nachfrage reagiert, sondern diese auch aktiv beeinflusst werden. Die Skills Strategy kann den zuständigen staatlichen Stellen dabei helfen, kompetenzpolitische Maßnahmen zu entwickeln, die Innovationstätigkeit, Wettbewerb und unternehmerische Initiative fördern.
- **Verknüpfungen zwischen verschiedenen Politikbereichen nutzen.** Die Skills Strategy hilft den staatlichen Instanzen dabei, Verknüpfungen zwischen den einschlägigen Politikbereichen zu schaffen, u.a. zwischen Bildung, Wissenschaft und Technologie, Familie, Beschäftigung, Industrie- und Wirtschaftsentwicklung, Migration und Integration, Sozialleistungen und öffentlichen Finanzen, um so mögliche Zielkonflikte und Synergieeffekte zu identifizieren und gleichzeitig Effizienz zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden.

Um in die richtigen Kompetenzen zu investieren, bedarf es eines strategischen Ansatzes. Die Skills Strategy der OECD, für die wir unter der Leitung einer Beratergruppe, in der Vertreter aus fünf OECD-Ausschüssen mitwirken, Fachwissen aus der gesamten Organisation zusammengetragen haben, soll eine Grundlage schaffen, auf der aufbauend die staatlichen Stellen damit beginnen können, durch eine „bessere Politik" für die Kompetenzentwicklung zu Arbeitsplätzen, Wachstum und letztlich einem „besseren Leben" beizutragen.

Die Orientierungen für die Erstellung des Berichts kamen von der Beratergruppe für die Skills Strategy der OECD, in der Vertreter des Ausschusses für Bildungspolitik, des Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen, des Zentrums für Bildungsforschung und Innovation im Bildungswesen, des Aktions- und Kooperationsprogramms zur lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung sowie des Ausschusses für Steuerfragen mitwirkten. Mitglieder der Beratergruppe zur Skills Strategy waren Anders Kristofferson, Aviana Bulgarelli, Enrique Roca Cobo, Gábor Halász, Jørn Skovsgaard, Jürgen Horschinegg, Lesley Giles, Michael Justesen und Mike Campbell sowie Vertreter des beratenden Ausschusses der Wirtschaft bei der OECD und des Gewerkschaftlichen Beratungsausschusses bei der OECD. Den Vorsitz der Beratergruppe führte Andreas Schleicher.

Der Bericht wurde von der OECD-Direktion Bildung in Zusammenarbeit mit der Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen sowie dem Zentrum für Unternehmertum, KMU und lokale Entwicklung verfasst, wobei Aspasia Bisopoulou, Bert Brys, Queralt Capsada, Richard Desjardins, Francesca Froy, Sylvain Guigère, Kathrin Höckel, Thomas Liebig, Mark Keese, Georges Lemaitre, John Martin, Cristina Martinez, Michela Meghnagi, Glenda Quintini, Stefano Scarpetta, Andreas Schleicher, Lisa Schulze und Carolina Torres Beiträge beisteuerten. Weitere Hinweise und Beiträge kamen von Andy Green, Francis Green, Friederike Behringer, Normann Müller und Hessel Oosterbeek. Die Koordinierung übernahmen Kathrin Höckel und Andreas Schleicher.

Um die redaktionelle Überarbeitung, die Gestaltung des Layouts und technische Fragen kümmerten sich Marilyn Achiron, Sabrina Leonarduzzi, Frank Karlshoven, Jenny Kossen, Tam Fung-kwan, Beth del Bourgo und Elisabeth Villoutreix.

Angel Gurría
Generalsekretär der OECD

Inhaltsverzeichnis

EINFÜHRUNG 9

Kompetenzen können Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben 10

Die Skills Strategy der OECD umreißt ein systematisches und umfassendes Konzept für die Kompetenzpolitik 13

POLITIKANSATZ 1: DIE ENTWICKLUNG DER ERFORDERLICHEN KOMPETENZEN FÖRDERN 17

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Kompetenzentwicklung 18

Wie können Länder die Qualität und Quantität der vorhandenen Kompetenzen erhöhen? 19

Die Länder können Anreize und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen schaffen 19
- Informationen über die Kompetenznachfrage sammeln und nutzen 20
- Konzipierung effizienter und effektiver Bildungs- und Ausbildungssysteme 25
- Hindernisse für Investitionen in die Weiterbildung beseitigen 37
- Die Bildungsqualität erhöhen 41
- Eine ausgewogene Verteilung der Bildungschancen fördern 47

Die Länder können die Zuwanderung von Fachkräften ermöglichen 54
- Zugang ausländischer Fachkräfte erleichtern 55
- Ausländische Hochschulabsolventen zum Bleiben veranlassen 57
- Rückkehrmigration erleichtern 58

Die Länder können eine wirksame grenzüberschreitende Kompetenzpolitik einführen 58
- Wissenstransfer und grenzüberschreitende Bildung erleichtern 58
- In die Kompetenzentwicklung im Ausland investieren 59

POLITIKANSATZ 2: VORHANDENE KOMPETENZEN AKTIVIEREN 69

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Aktivierung von Kompetenzen 70

Wie können die Länder Menschen dazu anspornen, ihre Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt anzubieten? 71

Die Länder können Nichterwerbstätige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anspornen 71
- Nichterwerbstätige identifizieren und die Gründe ihrer Nichterwerbstätigkeit analysieren 72
- Finanzielle Anreize schaffen, damit sich Erwerbstätigkeit auszahlt 73
- Nichtfinanzielle Hemmnisse für die Teilnahme am Erwerbsleben abbauen 73
- Aktivierungsmaßnahmen mit Umschulungen bzw. Weiterqualifizierungen kombinieren 76

Die Länder können qualifizierte Arbeitskräfte halten 78
- Anreize zur Frühverrentung reduzieren 78
- „Braindrain" stoppen 81

POLITIKANSATZ 3: KOMPETENZEN EFFEKTIV NUTZEN 87

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die effektive Nutzung von Kompetenzen 88

Wie kann ein Land sein Humankapitalpotenzial optimal nutzen? 89

Die Politik kann Menschen dabei unterstützen, ihre Kompetenzen optimal zu nutzen 89
- Arbeitgebern dabei helfen, die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter besser zu nutzen 89
- Kompetenzen stärker nutzen durch besseres Management und Innovation 93
- Arbeitslosigkeit bekämpfen und jungen Menschen helfen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen 94
- Mehr Transparenz und bessere Information 98
- Arbeitskräftemobilität im Inland fördern 102

Länder können die Nachfrage nach (anspruchsvollen) Kompetenzen erhöhen 104
- Die Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung fördern 105
- Der (lokalen) Wirtschaft dabei helfen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen 107
- Unternehmerische Initiative fördern 110

DIE NÄCHSTEN SCHRITTE 117

Die Datengrundlage für die Gestaltung wirkungsvoller kompetenzpolitischer Maßnahmen verbessern 118

Die Entwicklung und Umsetzung nationaler Kompetenzstrategien unterstützen 120

KÄSTEN

Kasten I.1 Entwicklung einer direkten Messgröße des Kompetenzniveaus als Grundlage für die Gestaltung wirkungsvoller Politikmaßnahmen 11

Kasten 1.1 Demografische Veränderungen zwischen 1960 und 2010 20
Kasten 1.2 Methoden zur Vorhersage des Kompetenzbedarfs 22
Kasten 1.3 Ein koordinierter Ansatz für Kompetenzangebot und -nachfrage im australischen Bundesstaat Queensland 25
Kasten 1.4 Anpassung an den aufkommenden Kompetenzbedarf in CO_2-armen Volkswirtschaften 26
Kasten 1.5 Erkenntnisse aus den OECD-Arbeiten zu lokalen Kompetenzstrategien 27
Kasten 1.6 Neugestaltung der Lehrpläne für das 21. Jahrhundert 29
Kasten 1.7 Unterschiedliche Formen des Lernens am Arbeitsplatz 30
Kasten 1.8 Die Mayor's Apprenticeship Campaign in London 31
Kasten 1.9 Die Gestaltung der Steuersysteme beeinflusst die Investitionen in die Qualifikationsentwicklung 34
Kasten 1.10 Finanzierungsinstrumente: Formen und Länderbeispiele 35
Kasten 1.11 Finanzierungsstrukturen mit systemweiter Perspektive 36
Kasten 1.12 Offene digitale Lerninhalte (OER) 39
Kasten 1.13 Die australische Initiative für offiziell anerkannte Ausbildungsmaßnahmen 40
Kasten 1.14 Die Förderung von Fort- und Weiterbildung in KMU 41
Kasten 1.15 Der Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum 42
Kasten 1.16 Steigende Schulbesuchsquoten und Verbesserung der Bildungsqualität in Brasilien 44
Kasten 1.17 Innovative Lernumfelder 45
Kasten 1.18 Förderung der Qualität in der Erwachsenenbildung: Das österreichische Qualitätssiegel 46
Kasten 1.19 Marokkos Programm zur Entwicklung des Humankapitals 47
Kasten 1.20 Sammlung von Informationen, um gefährdete Schülerinnen und Schüler zu identifizieren und im Auge zu behalten 49
Kasten 1.21 Unterstützung benachteiligter Schulen 50
Kasten 1.22 Dänemark: „Brug for alle unge" und „Fastholdelseskaravanen" 52
Kasten 1.23 Eine Chance für Erwachsene mit niedrigem Qualifikationsniveau durch Möglichkeiten des zweiten Bildungswegs 52
Kasten 1.24 Auf die Gleichstellung der Geschlechter im Bildungswesen ausgerichtete Leistungen 53
Kasten 1.25 Bolsa Escola – Ein erfolgreiches Förderprogramm für benachteiligte Familien in Brasilien 54
Kasten 1.26 Erschließung des Potenzials von Migrantenkindern 56
Kasten 1.27 Wie Länder ausländische Hochschulabsolventen nach dem Studium halten 57
Kasten 1.28 Ausbildung ausländischer Arbeitskräfte 58
Kasten 1.29 Indisch-schweizerische Berufsbildungs- und Ausbildungsinitiative 59

Kasten 2.1 Lohnergänzungsleistungen 74
Kasten 2.2 Beschäftigungsbedingungen, die die Erwerbsbeteiligung erleichtern 75
Kasten 2.3 Politikempfehlungen aus der OECD-Studie Jobs for Youth 76
Kasten 2.4 Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas 77
Kasten 2.5 Arbeitsanreize reduzierende Merkmale der Rentensysteme 80
Kasten 2.6 Braindrain stoppen: Anreizsysteme für den Verbleib im Land im Vergleich zu restriktiven Maßnahmen 82

Kasten 3.1 Alternative Messmethoden von Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau und den Arbeitsplatzanforderungen 90
Kasten 3.2 Innovative Arbeitsplätze 94
Kasten 3.3 Politikempfehlungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 95
Kasten 3.4 Verbesserung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben: Beispiele guter Praxis 97
Kasten 3.5 Aussichten für Afrika 99
Kasten 3.6 Initiativen zur Bekämpfung der unzureichenden Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern 100
Kasten 3.7 Vermittlung von Informationen über den Kompetenzbedarf 101
Kasten 3.8 Sektorspezifische Strategieansätze in Maryland und Pennsylvania, Vereinigte Staaten 102
Kasten 3.9 Das Internetportal Porta22 von Barcelona Activa: Verbesserte Abstimmung des Kompetenzangebots auf die lokale Kompetenznachfrage 103
Kasten 3.10 International vergleichbare Kompetenzindikatoren für Niedrigeinkommensländer 103
Kasten 3.11 Europäische Instrumente zur Evaluierung von Kompetenzen 104
Kasten 3.12 Beeinflussung der Kompetenznachfrage im Vereinigten Königreich 106
Kasten 3.13 Silicon Valley: Die Entstehung eines Kompetenzökosystems auf höchstem Niveau 107
Kasten 3.14 „Besser statt billiger" 108
Kasten 3.15 Neue Produktmarktstrategien in der lebensmittelverarbeitenden Industrie, Niagara (Kanada) 108
Kasten 3.16 Die gemeinsame Strategie zur Steigerung der Wertschöpfung in der Region Riviera del Brenta, Italien 109
Kasten 3.17 Unternehmerische Kompetenzen entwickeln 110
Kasten 3.18 Ausgewählte Förderprogramme für unternehmerische Initiative 111

Kasten 4.1 Das Analysepotenzial der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener 118
Kasten 4.2 Spezialisierte Stellen für die Koordinierung der nationalen Kompetenzpolitik 120
Kasten 4.3 Verknüpfung der EU-Politik für lebenslanges Lernen mit der OECD Skills Strategy: Rumänien 121

ABBILDUNGEN

Abbildung I.1 Grundkompetenzen und wirtschaftliche Benachteiligungen 10
Abbildung I.2 Grundkompetenzen und soziale Benachteiligungen 12
Abbildung I.3 Das Rahmenkonzept der OECD Skills Strategy 15

Abbildung 1.1 Veränderung der Beschäftigungsstruktur 21
Abbildung 1.2 Anteil der Arbeitgeber mit Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung (eigene Angaben) und Arbeitslosenquoten 24
Abbildung 1.3 Mitte 20-Jährige, die an Bildung und Beschäftigung teilnehmen, weisen im Länderdurchschnitt ein höheres durchschnittliches Kompetenzniveau auf 30
Abbildung 1.4 Öffentliche und private Investitionen für einen Mann in Hochschulbildung oder Berufsschulaquivalent (2007 oder letztes verfügbares Jahr) 33
Abbildung 1.5 Erwartete Zahl der formalen und nichtformalen Aus- und Weiterbildungsjahre während eines Erwerbslebens 37
Abbildung 1.6 Teilnahmequoten für formale und nichtformale Aus- und Weiterbildung 39
Abbildung 1.7 Im Rahmen von PISA zwischen 2000 und 2009 gemessene Veränderungen der Lesekompetenz von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern 43
Abbildung 1.8 Projizierte Bildungsteilnahme von 20- bis 24-jährigen Afrikanerinnen und Afrikanern 46
Abbildung 1.9 Leistungsfähige Bildungssysteme verbinden Chancengerechtigkeit mit Qualität (PISA 2009) 48
Abbildung 1.10 Prozentsatz der „gefährdeten Bevölkerung" unter Kindern ohne Migrationshintergrund und jungen Zuwanderern, Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen, nach Geschlecht, 2007 51

Abbildung 2.1 Ungenutzte Kompetenzen verkümmern mit größerer Wahrscheinlichkeit 71
Abbildung 2.2 Erwerbsbeteiligung Erwachsener, 1990 und 2010 72
Abbildung 2.3 Gründe für Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit 75
Abbildung 2.4 Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte, 1990 und 2010 79

Abbildung 3.1 Inzidenz von Kompetenzdiskrepanzen 91
Abbildung 3.2 Zusammenhang zwischen Kompetenzdiskrepanzen und Verdiensten 92
Abbildung 3.3 Jugendarbeitslosigkeit im OECD-Raum, 2010 96
Abbildung 3.4 Arbeitslosenquote nach Bildungsniveau in ausgewählten afrikanischen und europäischen Ländern 98

TABELLEN

Tabelle 1.1 Haupthindernisse für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung für Erwachsene 38
Tabelle 1.2 Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen 60

Tabelle 2.1 Auswanderungsraten nach Herkunftsregion und Kompetenzniveau, Bevölkerung ab 15 Jahre, 2000 und 2005-2006 81
Tabelle 2.2 Aktivierung des Kompetenzangebots: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen 83

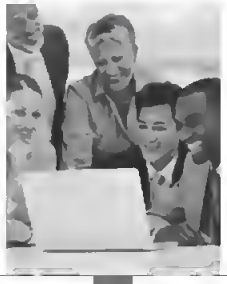
Tabelle 3.1 Kompetenzen effektiv nutzen: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen 112

Dieser Bericht enthält ...

StatLinks

Ein Service für OECD-Veröffentlichungen, der es ermöglicht, Dateien im Excel-Format herunterzuladen.

Suchen Sie die *StatLinks* rechts unter den in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen oder Abbildungen. Um die entsprechende Datei im Excel-Format herunterzuladen, genügt es, den jeweiligen Link, beginnend mit ***http://dx.doi.org***, in den Internetbrowser einzugeben. Wenn Sie die elektronische PDF-Version online lesen, dann brauchen Sie nur den Link anzuklicken. Sie finden *StatLinks* in weiteren OECD-Publikationen.



Einführung

Kompetenzen können Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben 10
Die Skills Strategy der OECD umreißt ein systematisches und umfassendes Konzept für die Kompetenzpolitik 13

KOMPETENZEN KÖNNEN LEBEN VERÄNDERN UND VOLKSWIRTSCHAFTEN ANTRIEB GEBEN

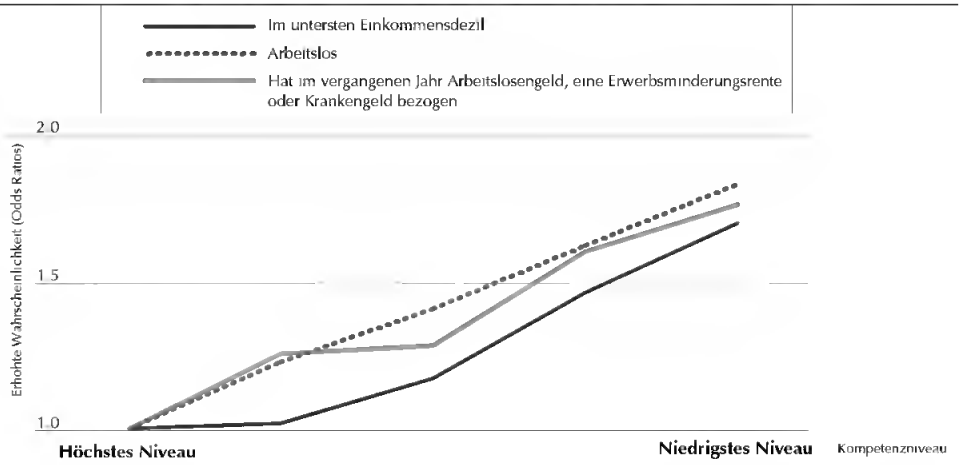
Wird nicht ausreichend in Kompetenzen* investiert, führt dies dazu, dass Menschen ein unbefriedigendes Leben am Rande der Gesellschaft fristen müssen, dass technischer Fortschritt sich nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen kann und dass Länder in einer weltweit zunehmend wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr im Wettbewerb mithalten können. Wie aus Abbildung I.1 ersichtlich, besteht für Personen mit niedrigem Kompetenzniveau ein weitaus größeres Risiko wirtschaftlicher Benachteiligungen sowie eine höhere Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit. Demgegenüber würde die Anhebung der Schülerleistungen im OECD-Raum um das Äquivalent von nur einem halben Schuljahr einer Schätzung zufolge in einem Anstieg der Wirtschaftsleistung des OECD-Raums um 115 Bill. US-$ resultieren (über das gesamte Arbeitsleben der dieses Jahr geborenen Altersgruppe gerechnet)[1].

Kurz gesagt sind Kompetenzen zur globalen Währung der Volkswirtschaften des 21. Jahrhunderts geworden. Diese „Währung" kann jedoch mit der Zeit an Wert verlieren, sei es weil sich die Arbeitsmarktanforderungen verändern oder weil nicht genutzte Kompetenzen verkümmern. Damit Kompetenzen ihren Wert behalten, müssen sie das ganze Leben über weiterentwickelt werden. Voraussetzung, um größtmöglichen Nutzen aus Investitionen in Kompetenzen und Qualifikationen zu ziehen, ist die Fähigkeit, die Qualität und Quantität der in der Bevölkerung vorhandenen Kompetenzen zu beurteilen (Kasten I.1), die am Arbeitsmarkt nachgefragten Kompetenzen zu identifizieren sowie zu antizipieren und die vorhandenen Kompetenzen weiterzuentwickeln und in besseren Arbeitsplätzen effektiv zu nutzen, damit sich die Lebensbedingungen insgesamt verbessern. Dies zu erreichen, erfordert die Mitwirkung aller. Staatliche Stellen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Eltern, Schüler und Studierende müssen für wirkungsvolle und gerechte Regelungen sorgen, die darüber entscheiden, wer wann für was und wie bezahlt.

■ Abbildung I.1 ■

Grundkompetenzen und wirtschaftliche Benachteiligungen

Erhöhte Wahrscheinlichkeit[1] wirtschaftlicher Benachteiligungen nach Kompetenzniveau[2], Personen im Alter von 16-65 Jahren, Landerdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.

1. Bereinigt um Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Bildungsniveau der Eltern und Migrationsstatus.
2. Bei den grundlegenden Fähigkeiten und Fertigkeiten bzw. Grundkompetenzen handelt es sich laut Definition um: Problemlösekompetenz in technologieintensiven Umgebungen (d.h. die Fähigkeit, Technologien zur Lösung von Problemen und zur Erledigung komplexer Aufgaben einzusetzen), Lesekompetenz (die Fähigkeit, geschriebene Texte in einer Vielzahl von Kontextsituationen zu verstehen und darin enthaltene Informationen zu nutzen, um gesetzte Ziele zu erreichen und das eigene Wissen weiterzuentwickeln), Mathematikkompetenz (die Fähigkeit, mathematische Informationen und Ideen zu nutzen, anzuwenden, zu interpretieren und zu kommunizieren).

Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010).

Zur Interpretation dieser Abbildung:

Diese Abbildung zeigt beispielsweise, dass Personen mit dem niedrigsten Grundkompetenzniveau im Vergleich zu Personen mit dem höchsten Grundkompetenzniveau mit 1,8-mal größerer Wahrscheinlichkeit arbeitslos sind. Odds Ratios entsprechen der relativen Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Ereignisses für eine bestimmte Personengruppe im Vergleich zu einer anderen Personengruppe. Eine Odds Ratio von 1 bedeutet, dass ein Ereignis in einer bestimmten Gruppe mit gleich großer Wahrscheinlichkeit eintreten kann wie in der Vergleichsgruppe; Odds Ratios unter 1 deuten darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des fraglichen Ereignisses geringer ist, während Odd Ratios über 1 bedeuten, dass sie größer ist.

* Der Begriff „Kompetenzen" wird in dieser Publikation als Übersetzung für den weiter gefassten englischen Begriff „skills" – in etwa: „Fähigkeiten und Fertigkeiten" – verwendet, für den es keine genaue Entsprechung im Deutschen gibt.

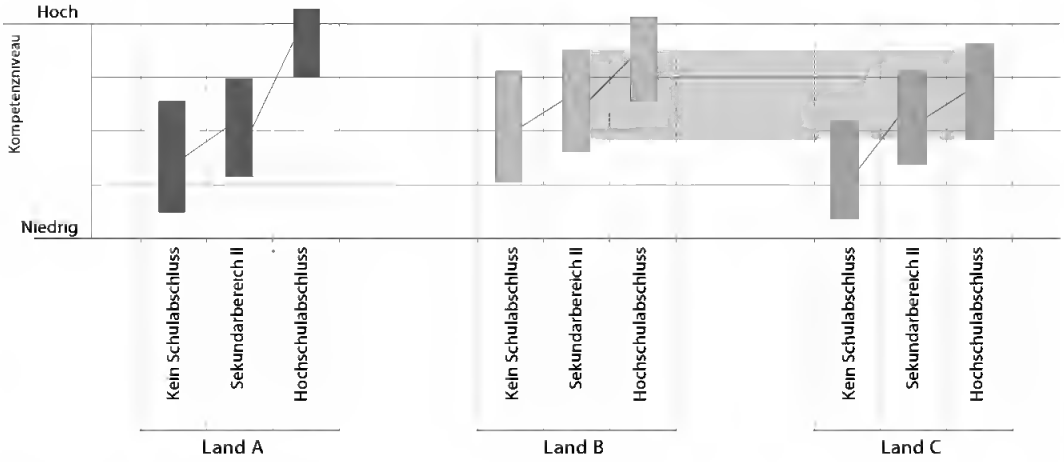
Kasten I.1 **Entwicklung einer direkten Messgröße des Kompetenzniveaus als Grundlage für die Gestaltung wirkungsvoller Politikmaßnahmen**

Die Skills Strategy der OECD beinhaltet eine Umorientierung von traditionellen Messgrößen des Kompetenzniveaus, z.B. der Zahl der formalen Bildungsjahre oder den erworbenen Bildungsabschlüssen, hin zu einer wesentlich weiter gefassten Messgröße, die sich auf die Kompetenzen erstreckt, die Menschen im Verlauf ihres gesamten Lebens erwerben, nutzen, pflegen und u.U. auch wieder verlieren. Menschen benötigen sowohl fachliche und soziale Kompetenzen, die ihnen dabei helfen, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein, als auch eine breite Palette anderer Kompetenzen, die es ihnen ermöglichen, zu einer besseren sozialen Entwicklung beizutragen und den Zusammenhalt und die Toleranz in der Gesellschaft zu erhöhen. Die Skills Strategy unterscheidet in konzeptueller Hinsicht nicht zwischen „Kompetenzen" und „Fähigkeiten und Fertigkeiten". Kompetenzen (bzw. Fähigkeiten und Fertigkeiten) sind definiert als die verschiedenen Kenntnisse, Merkmale und Fähigkeiten, die durch Lernen erworben werden können, die es Menschen ermöglichen, eine Aktivität oder Aufgabe erfolgreich und dauerhaft auszuüben, und die durch Lernen ausgebaut und erweitert werden können. Die Summe aller Kompetenzen, die in einer Volkswirtschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, bildet deren Humankapital.

Die Aussagekraft der Näherungswerte, die in der Vergangenheit in Untersuchungen des Kompetenzniveaus verwendet wurden, ist begrenzt, da sie weder die Kompetenzen berücksichtigen, die nach Abschluss der formalen Bildung erworben werden, noch dem Verlust von Kompetenzen Rechnung tragen. Die Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist) stellt diesbezüglich einen großen Fortschritt dar, weil sie die in der Erwachsenen-bevölkerung vorhandenen Kompetenzen direkt misst. Im Rahmen dieser Erhebung werden die vorhandenen Schlüsselkompetenzen beurteilt (Lese-, Schreib- und Mathematikkompetenzen sowie Problemlösefähigkeiten in technologieintensiven Umgebungen), wird auf die Frage der Nutzung dieser Kompetenzen am Arbeitsplatz eingegangen und werden Informationen über den Verlauf, die Ergebnisse und den Kontext der Kompetenzentwicklung und -nutzung gesammelt. Die vorliegende Veröffentlichung verwendet vorläufige Ergebnisse aus einer für diese Erhebung durchgeführten Feldstudie; die kompletten Daten werden erst im Oktober 2013 zur Verfügung stehen.

Kompetenzniveau im Vergleich zum Bildungsniveau, verschiedene Länder

Ergebnisse auf einer Skala der Grundkompetenzen, nach Bildungsabschluss, Personen im Alter von 16-65 Jahren



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter. Vgl. Anmerkung 2 zu Abbildung I.1 wegen einer Definition der Grundkompetenzen.

Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010).

Zur Interpretation dieser Abbildung

Der Balken entspricht dem mittleren Bereich (25.-75. Perzentil) der Kompetenzverteilung für das jeweilige Bildungsniveau. Die Kompetenzverteilung und der Grad der Überschneidung mit dem formalen Bildungsniveau variieren stark im Ländervergleich. In Land A ist z.B. ein klarer Unterschied zwischen dem Kompetenzniveau von Personen mit und ohne Hochschulabschluss festzustellen. Die Mehrzahl der Absolventen von Sekundarbereich II in Land B verfügt jedoch über ein ähnlich hohes Kompetenzniveau wie die Hochschulabsolventen in Land C. Daran zeigt sich, wie sinnvoll es ist, nicht nur über Informationen über das formale Bildungsniveau, sondern auch über direkte Messgrößen des Kompetenzniveaus zu verfügen.

...

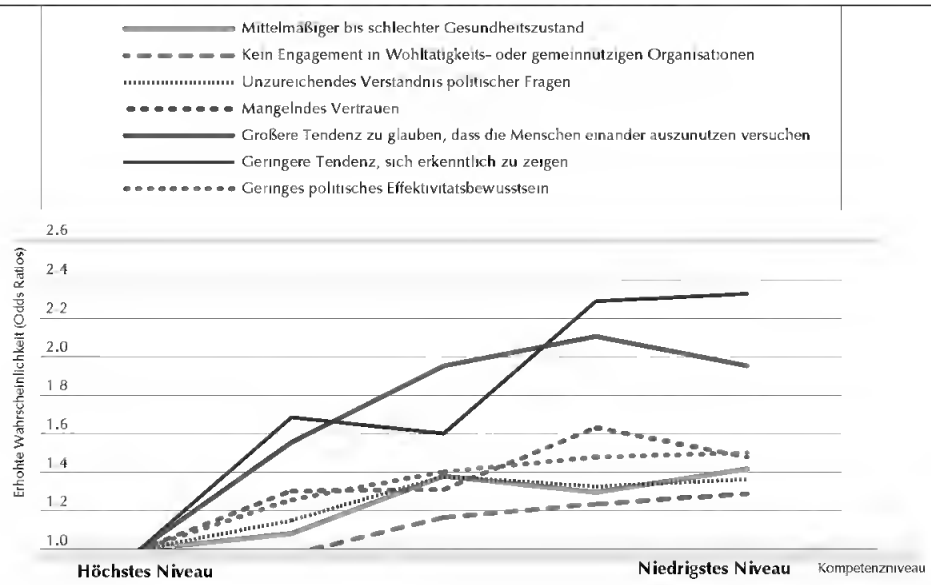
In der nachfolgenden Abbildung ist dargestellt, wie sich direkt gemessene Kompetenzen im Verhältnis zu herkömmlichen Näherungswerten des Humankapitals verhalten. Die Ergebnisse basieren auf vorläufigen Daten aus der Erhebung zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener. Da sie nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter. Die Abbildung zeigt, dass die Kompetenzen von Personen mit ähnlichem Bildungsabschluss stark variieren können, was deutlich macht, dass ein formaler Bildungsabschluss nicht mit dem Vorhandensein bestimmter Grundkompetenzen (hier Lese- und Schreibkompetenzen) gleichgesetzt werden kann. Daraus lässt sich einerseits schließen, dass solche Grundkompetenzen auf vielerlei Weise erworben werden können, und andererseits, dass die Qualität der Bildungssysteme – gemessen an den Leistungen der Schüler/Studierenden bei Abschluss ihrer formalen Bildung – in den verschiedenen Ländern variiert. Außerdem zeigt die Abbildung, dass direkte Messgrößen des Kompetenzniveaus eine verlässlichere Grundlage für die Politikgestaltung darstellen als indirekte Näherungswerte wie z.B. die erworbenen Bildungsabschlüsse.

Kompetenzen wirken sich in einer Art und Weise auf das Leben der Menschen und das Wohlergehen der Nationen aus, die weit über das hinausgeht, was anhand der Arbeitsverdienste und des Wirtschaftswachstums gemessen werden kann. Kompetenzen können für den Einzelnen beispielsweise große positive Gesundheitseffekte haben. Kompetenzen stehen auch mit dem bürgergesellschaftlichen und dem sozialen Verhalten in Zusammenhang und können sich auf das demokratische Engagement ebenso auswirken wie auf geschäftliche Beziehungen. Institutionelles Vertrauen ist z.B. unerlässlich für die Funktionsfähigkeit von Demokratien, und fehlt es an Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und in die Mitmenschen, sind auch die Geschäftsbeziehungen weniger effizient. Aus Abbildung I.2 ist ersichtlich, dass Erwachsene mit geringem Kompetenzniveau mit größerer Wahrscheinlichkeit angeben, unter gesundheitlichen Problemen zu leiden, und sich wesentlich weniger in Gemeindegruppen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen engagieren, auch wenn ausgehend von den hierzu vor-

■Abbildung I.2■

Grundkompetenzen und soziale Benachteiligungen

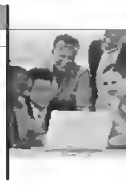
Erhöhte Wahrscheinlichkeit[1] wirtschaftlicher Benachteiligungen nach Kompetenzniveau[2], Personen im Alter von 16-65 Jahren, Landerdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.
1. Bereinigt um Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Bildungsniveau der Eltern und Migrationsstatus.
Quelle: Daten aus der PIAAC Feldstudie (2010).

Zur Interpretation dieser Abbildung:

Diese Abbildung zeigt beispielsweise, dass Personen mit dem niedrigsten Grundkompetenzniveau im Vergleich zu Personen mit dem höchsten Grundkompetenzniveau mit 1,4-mal größerer Wahrscheinlichkeit laut eigenen Angaben unter gesundheitlichen Problemen leiden und mit 1,5-mal größerer Wahrscheinlichkeit anderen nur wenig Vertrauen entgegenbringen. Wegen einer Erläuterung der Odds Ratios vgl. Abbildung I.1.



liegenden Daten kein klarer Kausalzusammenhang nachgewiesen werden kann. Erwachsene mit hohem Kompetenzniveau haben mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit den Eindruck, ein Mitspracherecht zu haben, dank dem sie Einfluss auf das soziale und politische Geschehen nehmen können. Diese Ergebnisse decken sich in einer Vielzahl von Ländern, was bestätigt, dass zwischen dem Kompetenzniveau und den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in einem breiten Spektrum von Kontextsituationen und unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen ein tiefgreifender Zusammenhang besteht.

Kompetenzen sind zudem von entscheidender Bedeutung, um Chancenungleichheit zu beseitigen und soziale Mobilität zu fördern. In drei Vierteln der OECD-Länder und auch in vielen Nichtmitgliedsländern hat die Einkommensungleichheit in den letzten zwanzig Jahren zugenommen. In Humankapital zu investieren, ist die wirksamste Methode, um nicht nur das Wachstum zu fördern, sondern auch für eine gerechtere Verteilung seiner Nutzeffekte zu sorgen. Außerdem sind Investitionen in Kompetenzen auf lange Sicht wesentlich weniger kostspielig als die Konsequenzen von Gesundheitsschädigungen, niedrigen Einkommen, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung, d.h. von Problemen, bei denen ein enger Zusammenhang mit einem niedrigen Kompetenzniveau festzustellen ist.

Es gibt reichlich Evidenz dafür, dass die Länder mehr tun können, um die zur Verfügung stehenden Kompetenzen weiterzuentwickeln und besser zu nutzen. Selbst auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 gaben über 40% der Arbeitgeber in Australien, Japan und Mexiko an, Schwierigkeiten dabei zu haben, Arbeitskräfte mit den geeigneten Kompetenzen zu finden[2]. Zugleich erreichten die Arbeitslosenquoten in vielen Ländern ein Rekordhoch, was zur Folge hatte, dass viele Menschen ihre Kompetenzen nicht produktiv nutzen konnten. In mehreren Ländern mit einem hohen Anteil junger Menschen an der Bevölkerung sahen sich Schul-, Studien- oder Ausbildungsabgänger – auch mit formalem Bildungsabschluss – bei der Suche nach einer ersten Anstellung mit großen Schwierigkeiten konfrontiert; durch die jüngste Krise hat sich diese Situation noch verschlimmert[3].

Zudem verfügen viele Arbeitnehmer über andere Qualifikationen und Kompetenzen, als sie an ihrem Arbeitsplatz benötigen. Durchschnittlich 30% der Beschäftigten in Europa verfügen nach eigenen Angaben über die nötigen Fähigkeiten, um anspruchsvollere Aufgaben zu erledigen als an ihrem Arbeitsplatz verlangt werden, während umgekehrt ungefähr 13% angeben, zusätzliche Schulungen zu benötigen, um den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes gerecht zu werden[4]. Außerdem werden auch die Kompetenzen von Migranten, insbesondere solche, die im Ausland erworben wurden, in der Tendenz nicht ausreichend genutzt. Hinzu kommt, dass die Kompetenzen innerhalb der Gesellschaft ungleich verteilt sind. Die Internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA) hat gezeigt, dass ein relativ großer Anteil der 15-Jährigen in einigen Ländern nicht einmal das Mindestniveau an Kompetenzen erwirbt, das als notwendig erachtet wird, um heute in Gesellschaft und Wirtschaft erfolgreich zu sein. Die vorliegenden Daten machen aber auch deutlich, dass diese Probleme nicht unabänderlich sind oder zwangsläufig in diesen Schülerinnen und Schülern selbst begründet liegen. Die im Ländervergleich und im Zeitverlauf festzustellenden Unterschiede zeigen vielmehr, dass sie durch sachlich fundierte und ausgewogene Politikmaßnahmen bewältigt werden können[5].

DIE SKILLS STRATEGY DER OECD UMREISST EIN SYSTEMATISCHES UND UMFASSENDES KONZEPT FÜR DIE KOMPETENZPOLITIK

Welche Arten von Kompetenzen sind in einer modernen Volkswirtschaft erforderlich? Wie können sich die Schüler, Studierenden und Arbeitskräfte von heute auf unvorhersehbare Arbeitsmarktentwicklungen vorbereiten? Und wie können die Länder sicherstellen, dass die vorhandenen Kompetenzen produktiv genutzt werden? Um diese Fragen zu beantworten, müssen die Länder verschiedene Facetten der Kompetenz- und Qualifikationspolitik in ihrem Zusammenspiel miteinander betrachten. Gemäß der Skills Strategy bzw. Kompetenzstrategie der OECD sollten die Länder ein systematisches und umfassendes Konzept für die Kompetenzpolitik anwenden, das folgenden Anforderungen gerecht wird:

- ***Angesichts knapper Mittel eine Priorisierung der Investitionen erleichtern:*** Die Weiterentwicklung der Kompetenzen der Bevölkerung ist kostspielig, weshalb qualifikationspolitische Maßnahmen so gestaltet werden müssen, dass der soziale und wirtschaftliche Nutzen der entsprechenden Investitionen maximiert werden kann. Die Allokation knapper Mittel stellt alle Regierungen vor schwere Entscheidungen, und durch die weltweite Krise sind diese Entscheidungen noch schwieriger geworden. Mit einem Konzept für die Kompetenz- und Qualifikationspolitik, das den Zusammenhängen zwischen der Nachfrage nach Kompetenzen, der Aktivierung von Kompetenzen und einer effektiven Nutzung der Kompetenzen Rechnung trägt, kann die Ausgabeneffizienz erhöht werden. Die Skills Strategy liefert Orientierungshilfen für eine Priorisierung der Ausgaben für die Kompetenzentwicklung in den verschiedenen Lebensabschnitten.
- ***Lebenslanges Lernen unterstützen:*** Weil die Skills Strategy Kompetenzen als ein Werkzeug sieht, das während des ganzen Lebens „geschliffen" werden muss, gestattet sie es den Ländern, den relativen Effekt verschiedener institutioneller und informeller Strukturen für die Kompetenzentwicklung – von der frühkindlichen Bildung über die formale schulische, berufliche oder universitäre Ausbildung bis hin zur formellen und informellen lebenslangen Weiterbildung – zu beurteilen, um so die Ressourcenallokation im Hinblick auf die Erzielung bestmöglicher Ergebnisse optimal abzustimmen.

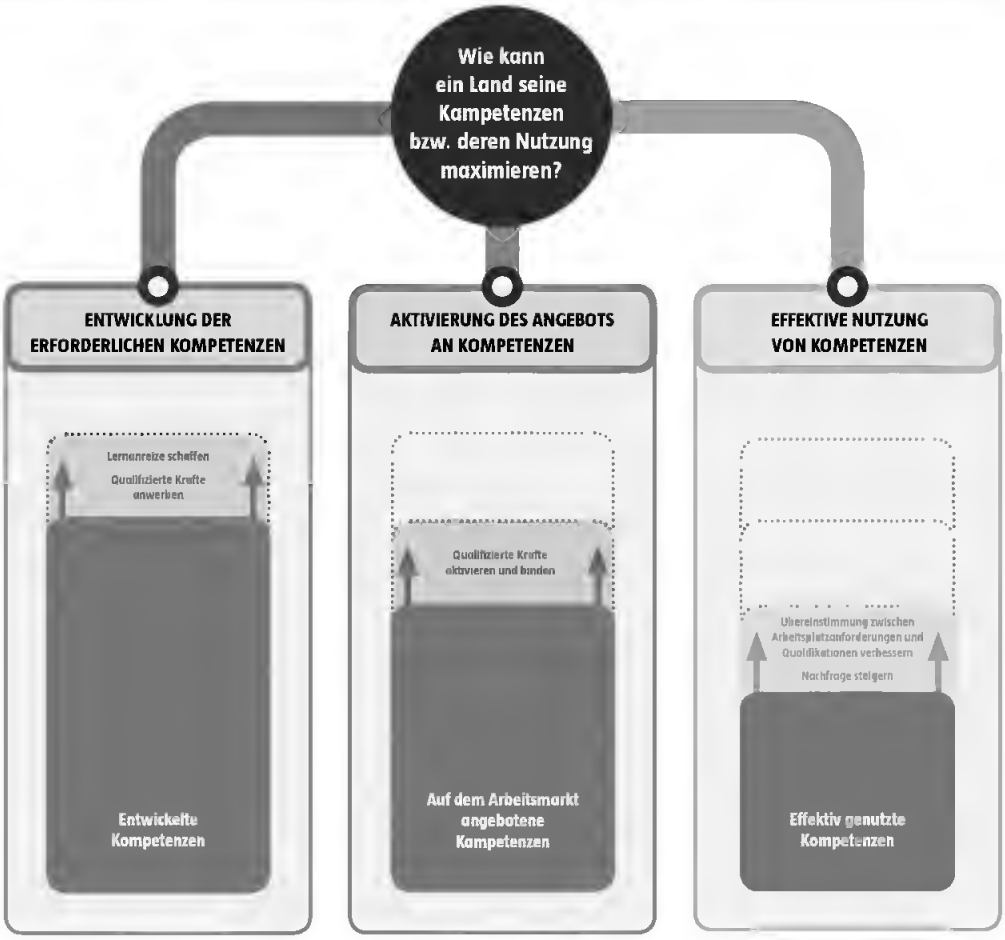
- ***Einen ressortübergreifenden Ansatz fördern:*** Wenn Kompetenzen während des ganzen Lebens weiterentwickelt werden sollen, bedeutet dies, dass Maßnahmen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen ergriffen werden müssen, d.h. außer im Bildungsbereich u.a. auch in den Bereichen Wissenschaft und Technologie, Familie, Beschäftigung, Industrie- und Wirtschaftsentwicklung, Migration und Integration, Sozialleistungen und öffentliche Finanzen. Um die Effizienz dieser Maßnahmen zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden, müssen Verbindungen zwischen den verschiedenen Politikbereichen geschaffen werden. Ein koordinierter Ansatz in der Kompetenzpolitik gestattet es den Politikverantwortlichen, Zielkonflikte zu erkennen, z.B. zwischen Migration und Arbeitsmarktintegration oder zwischen Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Investitionen in Sozialleistungen für Erwachsene.
- ***Kurz- und langfristige Überlegungen verbinden:*** In der Kompetenzpolitik geht es sowohl um unmittelbare Antworten auf neue bzw. konjunkturelle Herausforderungen, z.B. auf rasch steigende Arbeitslosenzahlen in Rezessionsphasen oder einen akuten Fachkräftemangel in expandierenden Sektoren, als auch um eine langfristigere strategische Planung mit Blick auf die angestrebte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sowie die strukturellen Veränderungen, die diese Entwicklung erforderlich macht. Die strategische Sichtweise der Skills Strategy kann den Ländern dabei helfen, längerfristig zu denken und zugleich besser auf unmittelbare Herausforderungen zu reagieren.
- ***Die Politik verschiedener Verwaltungsebenen abstimmen:*** In Anbetracht der erheblichen Unterschiede, die bei Kompetenzangebot und -nachfrage zwischen verschiedenen Regionen innerhalb der einzelnen Länder festzustellen sind, soll die Skills Strategy die nationalen, regionalen und lokalen Aspekte der Kompetenzpolitik zusammenführen.
- ***Alle betroffenen Akteure einbeziehen:*** Die Gestaltung einer wirkungsvollen Kompetenzpolitik setzt mehr voraus als die Koordinierung verschiedener Ressorts und verschiedener Verwaltungsebenen; darüber hinaus müssen zahlreiche nichtstaatliche Akteure – Arbeitgeber, Berufs- und Wirtschaftsverbände, Handelskammern, Gewerkschaften sowie Institutionen der allgemeinen und beruflichen Bildung – und natürlich auch die Bürger selbst einbezogen werden.
- ***Für eine globale Perspektive sorgen:*** In Anbetracht der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit der Wirtschaft in den verschiedenen Ländern ist es äußerst wichtig, die Entwicklung und die Nutzung des Angebots an Talenten und Kompetenzen aus einer globalen Perspektive heraus zu betrachten.

Da sie sich sowohl der Komplexität der Kompetenzpolitik als auch der Möglichkeiten eines gegenseitigen Lernprozesses bewusst ist, hat die OECD eine globale Kompetenzstrategie ausgearbeitet, die den Ländern dabei helfen soll, die Stärken und Schwächen ihrer Qualifikationssysteme zu identifizieren, sie im internationalen Vergleich zu betrachten und Maßnahmen auszuarbeiten, mit denen erreicht werden kann, dass Kompetenzen zu besseren Arbeitsplätzen, einem höheren Wirtschaftswachstum und mehr sozialer Inklusion führen. Zu diesem Zweck befasst sie sich mit drei miteinander zusammenhängenden Politikansätzen (Abb. I.3):

- ***Die Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern:*** Sicherzustellen, dass das Angebot an Kompetenzen in quantitativer ebenso wie qualitativer Hinsicht ausreichend ist, um den aktuellen und künftigen Bedarf zu decken, ist ein zentrales Ziel der Kompetenzpolitik. Dies kann erreicht werden, indem durch Aus- und Weiterbildung der richtige Mix an Kompetenzen entwickelt und indem der Kompetenzzufluss durch die Anwerbung und Bindung von Talenten verbessert wird. Das Angebot reagiert nicht nur auf die Nachfrage, sondern kann selbst großen Einfluss auf die Nachfrage haben.
- ***Vorhandene Kompetenzen aktivieren:*** Eine Vielzahl von Faktoren kann bewirken, dass Menschen die Kompetenzen, die sie besitzen, nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten. In allen OECD-Ländern nehmen zahlreiche Menschen nicht am Erwerbsleben teil, sei es weil sie es so wünschen, weil sie durch persönliche bzw. familiäre Gründe dazu gezwungen werden oder weil finanzielle Negativanreize für eine Erwerbsaufnahme sie daran hindern. Durch die Eingliederung unterrepräsentierter Gruppen in die Erwerbsbevölkerung kann die Kompetenzbasis einer Volkswirtschaft verbessert werden. Dazu ist es jedoch notwendig, die Nichterwerbstätigen zu identifizieren und möglicherweise auch ihre Kompetenzen aufzufrischen, sicherzustellen, dass das Transfersystem ihnen Anreize für den Eintritt bzw. Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt bietet, und nachfrageseitige Hindernisse für ihre Beschäftigung zu beseitigen.
- ***Kompetenzen effektiv nutzen:*** In Kompetenzen zu investieren, ist nur der erste Schritt; eine erfolgreiche Kompetenzpolitik muss auch gewährleisten, dass die vorhandenen Kompetenzen wirkungsvoll eingesetzt werden, damit Investitionen nicht vergeudet werden. Hinzu kommt, dass der Grad der Übereinstimmung zwischen den Kompetenzanforderungen eines Arbeitsplatzes und den Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitskraft, mit der er besetzt ist, Auswirkungen auf deren weitere Kompetenzentwicklung hat: Ungenutzte Kompetenzen verkümmern, während neue Fähigkeiten und Fertigkeiten großenteils informell entwickelt werden, häufig direkt am Arbeitsplatz.

■ Abbildung I.3 ■

Das Rahmenkonzept der OECD Skills Strategy



Quelle: De ArgumentenFabriek

Anmerkung

1. OECD (2010a).
2. Quintini (2011).
3. OECD (2010b).
4. Quintini (2011).
5. OECD (2010c).

Literaturhinweise

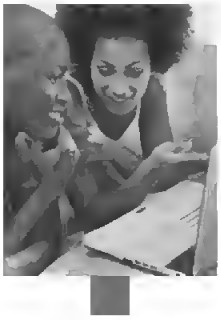
OECD (2010a), *The High Cost of Low Educational Performance. The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, PISA, OECD Publishing.

OECD (2010b), *OECD Employment Outlook 2010 Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing.

OECD (2010c), *PISA 2009 Ergebnisse Was Schulerinnen und Schuler wissen und konnen: Schulerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften (Band 1)*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Quintini, G. (2011), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 121, OECD Publishing.

Copyrighted material



Politikansatz 1: Die Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Kompetenzentwicklung 18

Wie können Länder die Qualität und Quantität der vorhandenen Kompetenzen erhöhen? 19

Die Länder können Anreize und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen schaffen 19

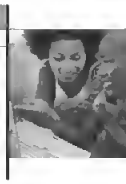
Die Länder können die Zuwanderung von Fachkräften ermöglichen 54

Die Länder können eine wirksame grenzüberschreitende Kompetenzpolitik einführen 58

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Kompetenzentwicklung

ANREIZE UND MÖGLICHKEITEN FÜR LEBENSLANGES LERNEN SCHAFFEN:

- **Informationen über die Entwicklung der Kompetenznachfrage sammeln und als Richtungsweiser für die Kompetenzentwicklung nutzen.** Mit dem deutlichen Wandel, der bei den Beschäftigungsformen und -strukturen in den letzten Jahrzehnten zu beobachten war, hat sich auch die Qualifikationsnachfrage verändert. Es werden heute anspruchsvollere Kompetenzen gebraucht als je zuvor. Diese Veränderungen der Qualifikationsnachfrage müssen identifiziert, klar dargelegt und in aktuelle Lehrpläne und sachdienliche Bildungsprogramme umgesetzt werden. Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik muss zudem Unterschieden auf lokaler Ebene Rechnung tragen, vor allem in aufstrebenden Volkswirtschaften, wo solche Unterschiede besonders groß sein können. Auch zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren können erhebliche Unterschiede beim Qualifikationsbedarf bestehen, die bei der Gestaltung von Kompetenzstrategien berücksichtigt werden müssen.
- **Sozialpartner an der Gestaltung und Umsetzung der Lehrpläne und Ausbildungsprogramme beteiligen.** Die Kompetenzentwicklung ist wirkungsvoller, wenn die Welt des Lernens mit der Arbeitswelt verknüpft ist. Im Vergleich zu einem nur von staatlichen Stellen entworfenen und ausschließlich in Schulen unterrichteten Lehrplan hat das Lernen am Arbeitsplatz den Vorteil, jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, an modernen Geräten fachliche Kompetenzen zu erwerben und zugleich in einem realen Umfeld soziale Kompetenzen wie Team-, Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten zu entwickeln. Durch praxisbezogenes Lernen am Arbeitsplatz kann demotivierten Jugendlichen zudem ein Ansporn gegeben werden, im Bildungssystem zu bleiben bzw. ins Bildungssystem zurückzukehren, und kann der Übergang von der Bildung ins Erwerbsleben erleichtert werden. Die Gewerkschaften können mit den Arbeitgebern zusammenarbeiten, um Lehrprogramme zu entwickeln, die auch die Vermittlung allgemeinerer, übertragbarer Kompetenzen beinhalten, und dafür zu sorgen, dass der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Aus- und Weiterbildung allen offensteht.
- **Hohe Qualität der Bildungs- und Weiterbildungsprogramme sichern.** Staatliche Stellen können zur Erhöhung der Bildungsqualität von der frühkindlichen Bildung bis in die Schulzeit und darüber hinaus beitragen. Für Bildungseinrichtungen muss es einen klaren Rahmen zur Qualitätssicherung geben, der sowohl der Rechenschaftslegung als auch der Qualitätsverbesserung dient und der interne und externe Evaluierungen miteinander kombiniert, ohne mit einem übermäßigen Verwaltungsaufwand verbunden zu sein. Auch das Lernen am Arbeitsplatz sollte über vertragliche Vereinbarungen, Inspektionen und Selbstevaluierungen einer Qualitätskontrolle unterzogen werden.
- **Chancengerechtigkeit fördern durch Sicherung des Bildungserfolgs und des Zugangs zu qualitativ hochwertiger Bildung für alle.** In eine qualitativ hochwertige frühkindliche und schulische Grundbildung zu investieren, vor allem für Kinder mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund, kann eine wirkungsvolle Strategie sein, um sicherzustellen, dass Kinder ihre Bildungslaufbahn aus einer guten Position heraus starten und dass mit ersten Fähigkeiten und Fertigkeiten ein solides Fundament für die künftige Kompetenzentwicklung gelegt wird. Später kann die Kompetenzentwicklung dann mit gezielter finanzieller Förderung für benachteiligte Schüler, Studierende sowie Schulen unterstützt werden. Und da es unwahrscheinlich ist, dass geringqualifizierte Arbeitskräfte aus eigener Initiative in ihre Weiterbildung investieren, und sie in der Regel auch seltener an vom Arbeitgeber finanzierten Schulungen teilnehmen können, sollte diesen Arbeitskräften durch Möglichkeiten für einen zweiten Bildungsweg eine Chance geboten werden, der Spirale von geringen Kompetenzen und niedrigen Einkommen zu entkommen.
- **Sicherstellen, dass eine Kostenteilung gewährleistet ist und vom Steuersystem keine Negativanreize für Investitionen in den Lernprozess ausgehen.** Die Arbeitgeber können ein dem Lernprozess förderliches Klima schaffen und in diesen Prozess investieren, und die Arbeitskräfte müssen ihrerseits bereit sein, ihre Kompetenzen während ihres gesamten Erwerbslebens weiterzuentwickeln. Die staatlichen Instanzen können finanzielle Anreize und Steuervergünstigungen schaffen, um Arbeitnehmer und Arbeitgeber dazu anzuspornen, in die weiterführende Bildung und Ausbildung zu investieren. Von den Bildungsteilnehmern kann verlangt werden, dass sie einen größeren Teil der finanziellen Last der Tertiärbildung selbst tragen, wobei allerdings mit Zuschüssen und Darlehen gewährleistet werden sollte, dass sozial Schwachen der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten nicht verschlossen wird.
- **Langfristige Perspektive in der Kompetenzentwicklung verfolgen, auch während wirtschaftlicher Krisenzeiten.** Wenn Ausgabenkürzungen vorgenommen werden müssen, sollte das langfristige Kosten-Nutzen-Verhältnis verschiedener öffentlicher Investitionen untersucht und verglichen werden. Geschieht dies, zeigt sich im Allgemeinen, dass es sinnvoll ist, die öffentlichen Investitionen in die Kompetenzentwicklung aufrechtzuerhalten.



DIE INTERNATIONALE MOBILITÄT HOCHQUALIFIZIERTER KRÄFTE FÖRDERN, UM KOMPETENZENGPÄSSE ZU BESEITIGEN:

- **Zuwanderung ausländischer Fachkräfte erleichtern.** Um Kompetenzengpässe zu beheben, ist es u.U. notwendig, formelle Verfahren für die Anwerbung ausländischer (auch geringqualifizierter) Arbeitskräfte einzurichten. Die Erteilung einer ausreichenden Zahl an Visa und eine zügige Bearbeitung der Visaanträge, die Schaffung effizienter Methoden zur Überprüfung des Aufenthalts- und Migrationsstatus und die Umsetzung wirkungsvoller Verfahren für Grenzkontrollen und Kontrollen in den Betrieben können diesen Prozess erleichtern.
- **Maßnahmen entwickeln, um ausländische Hochschulabsolventen zum Bleiben zu veranlassen.** Der Vorteil ausländischer Absolventen inländischer Hochschulen ist, dass sie über Bildungsabschlüsse verfügen, deren Qualität die Arbeitgeber leicht beurteilen können. Zudem haben sie häufig Bindungen mit der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes aufgebaut, die es ihnen leichter machen, eine Anstellung zu finden. Um dieses wichtige Qualifikationsreservoir besser zu nutzen, haben mehrere OECD-Länder ihre Zuwanderungspolitik gelockert, um ausländischen Studierenden die Möglichkeit zu geben, parallel zu ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und nach Abschluss ihres Studiums im Land zu bleiben und dort zu arbeiten.
- **Rückkehr ausländischer Fachkräfte in ihr Herkunftsland erleichtern.** Migrationsströme können einen positiven Effekt auf den Humankapitalbestand in den Herkunftsländern haben: Zurückkehrende Migranten bringen Kenntnisse, Erfahrungen und Geschäftskontakte mit, die ihrem Herkunftsland von Nutzen sind. Die Länder können diese Vorteile ausschöpfen, indem sie die Rückkehrmigration erleichtern und fördern. Eine Möglichkeit dazu besteht z.B. darin, Gemeinden finanziell zu unterstützen, die Rückkehrer einladen und ihnen Wohnungen anbieten; eine andere Möglichkeit ist es, Steuervergünstigungen zu gewähren, insbesondere für in ihr Herkunftsland zurückkehrende hochqualifizierte Staatsangehörige.

EINE GRENZÜBERSCHREITENDE KOMPETENZPOLITIK FÖRDERN:

- **In Kompetenzen im Ausland investieren und Auslandsstudien fördern.** Immer mehr Unternehmen sind international tätig und müssen zur Deckung ihres Bedarfs an Kompetenzen sowohl das inländische als auch das internationale Arbeitskräfteangebot nutzen. Einige Länder haben begonnen, über qualifikationspolitische Maßnahmen nachzudenken, die über ihre Landesgrenzen hinaus Wirkung zeigen, und in die Kompetenzentwicklung im Ausland zu investieren. Dies hat den doppelten Vorteil, dass im Ausland ansässige Tochtergesellschaften inländischer Unternehmen mit gut ausgebildeten Kräften versorgt werden und dass die Auswanderungsanreize, insbesondere für Hochqualifizierte, verringert werden. Eine weitere Möglichkeit, die Kompetenzentwicklung weltweit zu fördern, ist die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Förderung von Auslandsstudienaufenthalten. So können Länder ihren Humankapitalbestand rascher erhöhen, als wenn sie nur aus inländischen Quellen schöpfen.

WIE KÖNNEN LÄNDER DIE QUALITÄT UND QUANTITÄT DER VORHANDENEN KOMPETENZEN ERHÖHEN?

Im Mittelpunkt der Kompetenzpolitik steht die Steigerung des Humankapitals der Länder. Dazu müssen Lehrpläne sowie Aus- und Weiterbildungssysteme entwickelt werden, die auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts sowie der Gesellschaft insgesamt reagieren und die gerecht und von hoher Qualität sind. Wichtig ist es dazu auch, dass den Menschen Anreize und Möglichkeiten gegeben werden, am Lernen teilzunehmen. Darüber hinaus ist es möglich, das ausländische Qualifikationsangebot zu nutzen, indem die Zuwanderung von Fachkräften gefördert oder in den Wissenstransfer und die Kompetenzentwicklung im Ausland investiert wird.

Das einer Volkswirtschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehende Humankapitalangebot ist abhängig vom Umfang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie von deren Kompetenzniveau. Daher müssen bei der Gestaltung einer zukunftsgerichteten Kompetenzpolitik demografische Variablen wie z.B. ein hoher Anteil älterer Menschen oder im Gegenteil eine rasch expandierende junge Bevölkerung berücksichtigt werden (Kasten 1.1).

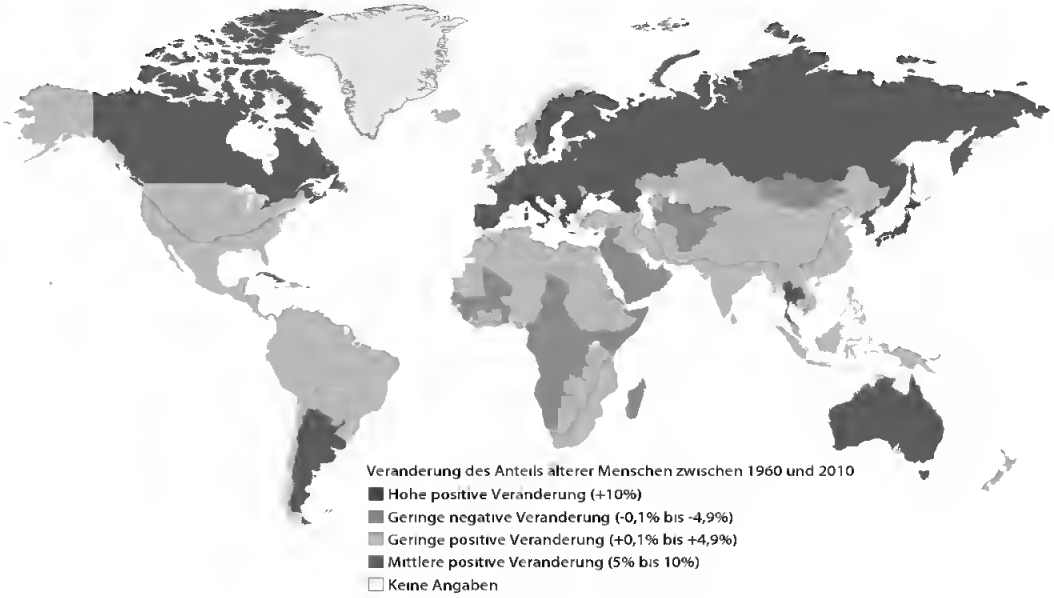
DIE LÄNDER KÖNNEN ANREIZE UND MÖGLICHKEITEN FÜR LEBENSLANGES LERNEN SCHAFFEN

Die Kompetenzentwicklung durch das Bildungswesen sollte dem Arbeitsmarktbedarf Rechnung tragen, und sie sollte wirkungsvoll, effizient und gerecht sein. Die Verantwortung für Investitionen in Kompetenzen muss gemeinsam getragen werden, wobei für die Verteilung der Lasten die dem Einzelnen, den Arbeitgebern und der Gesellschaft insgesamt entstehenden Vorteile ausschlaggebend sein sollten.

Kasten 1.1 **Demografische Veränderungen zwischen 1960 und 2010**

In den meisten OECD-Ländern waren die Geburtenraten zwischen 1970 und 2008 rückläufig. Besonders deutlich war dieser Rückgang in Mexiko (-4,76%) und in Südkorea (-3,34%). Im etwas längeren Zeitraum von 1960-2009 wurde in den OECD-Ländern auch ein Anstieg des Anteils der älteren Menschen verzeichnet, der in Japan (17,4%), Italien (11,2%), Griechenland (10,8%) und Finnland (10%) am stärksten ausgeprägt war.

Veränderung des Anteils älterer Menschen* an der Bevölkerung, 1960-2009



Der Anteil der jungen Menschen ist in allen OECD-Ländern zwischen 1960 und 2010 zurückgegangen. Die stärkste Veränderung (-26,1%) war in Südkorea zu beobachten, gefolgt von Polen (-19,1%), Kanada (-17,24%) und Japan (-17,2%). Unter den G20-Ländern wurde in China im selben Zeitraum ein Rückgang um 20,2% verzeichnet. Dieser Rückgang des Anteils der jungen Menschen in den OECD-Ländern sowie in einigen aufstrebenden Volkswirtschaften steht in starkem Kontrast zu dem in anderen Regionen der Welt festzustellenden Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe. In Afrika sind beispielsweise mehr als 60% der Bevölkerung unter 25 Jahre alt, und bis 2015 wird dieser Anteil voraussichtlich auf 75% ansteigen.

* Bevölkerung ab 65 Jahre

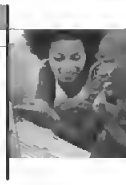
Quelle: OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (UNECA) (2010), Martinez-Fernandez et al. (erscheint demnächst)

Informationen über die Kompetenznachfrage sammeln und nutzen

Die Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen hat in den vergangenen fünfzig Jahren zugenommen

Mit dem deutlichen Wandel, der bei den Beschäftigungsformen und -strukturen in den letzten Jahrzehnten zu beobachten war, hat sich auch die Kompetenznachfrage im OECD-Raum und in anderen Ländern verändert. Zwischen den 1960er Jahren und 2009 war eine Verlagerung der Arbeitsplätze von landwirtschaftlichen Betrieben in Fabriken und von dort weiter in Dienstleistungsunternehmen zu beobachten. Die Zahl der in Managementpositionen beschäftigten Kräfte ist im selben Zeitraum gestiegen, während sich die Zahl der Kräfte, die in Büro- oder Dienstleistungsberufen mit mittleren oder geringen Qualifikationsanforderungen tätig sind, weniger verändert hat (Abb. 1.1).

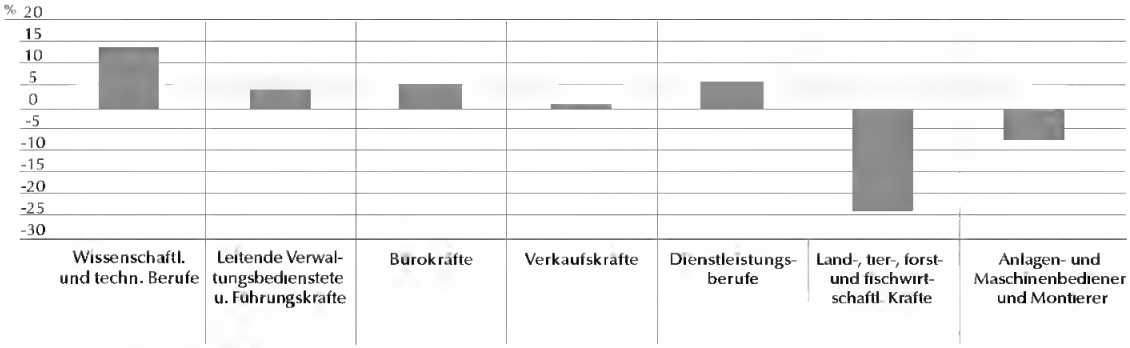
Diese grundlegenden Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur gingen mit einem Anstieg der Nachfrage nach kognitiven und interpersonellen Kompetenzen einher, wie sie für Nichtroutineaufgaben benötigt werden, während die Nachfrage nach handwerklichen Fertigkeiten und Fähigkeiten, wie sie für Routinetätigkeiten, harte körperliche Arbeit und repetitive körperliche Tätigkeiten gebraucht werden, gesunken ist[1]. Die Zunahme der Zahl der hochqualifizierten Kräfte, die in den vergangenen Jahrzehnten verzeichnet wurde, war im Allgemeinen nicht mit einem Rückgang ihres Verdienstniveaus verbunden, wie dies



■ Abbildung 1.1 ■

Veränderung der Beschäftigungsstruktur

A. Veränderung der Beschäftigungsanteile, nach Berufsgruppen[1], 1960-2009, ausgewählte OECD-Länder[2]



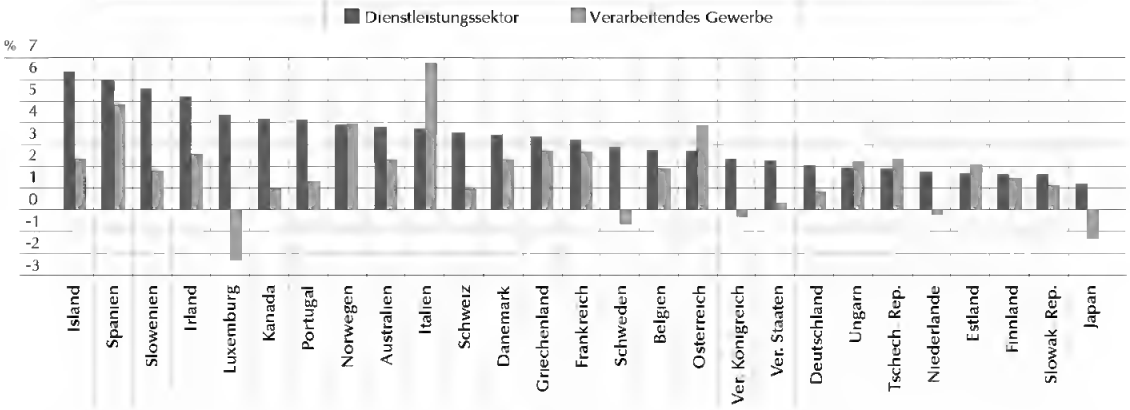
1. Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO-1968)

2. Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten

Quelle: Handel (erscheint demnächst).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607062

8. Entwicklung der Humanressourcen für Wissenschaft und Technologie[1], nach Sektoren, 1998-2008, jahresdurchschnittliche Zuwachsrate



Anmerkung: Slowenien: 1997-2007; Schweden: 1997-2007; Vereinigte Staaten: 2003-2008; Japan: 2003-2008

1. Humanressourcen für den Bereich Wissenschaft und Technologie sind laut dem Canberra Handbuch (OECD und Eurostat, 1995) definiert als Personen, die über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen oder in einem wissenschaftlich-technischen Beruf beschäftigt sind, der normalerweise einen hohen Bildungsabschluss voraussetzt und der sich durch ein hohes Innovationspotenzial auszeichnet.

Quelle: OECD, *ANSKILL Database* (nur für den internen Gebrauch) (Juni 2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607061

bei geringer qualifizierten Arbeitskräften zu beobachten war; in den meisten Ländern hat sich der Verdienstvorsprung der Hochschulabsolventen vergrößert, obwohl ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung deutlich gestiegen ist[2]. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass die Tendenz in Richtung einer stärkeren Polarisierung der Kompetenzen geht: Hochqualifizierte Kräfte werden für technologisch anspruchsvolle Arbeitsplätze benötigt, während geringqualifizierte Arbeitskräfte für Dienstleistungen gebraucht werden, die nicht automatisiert, digitalisiert oder ausgelagert werden können, z.B. Pflegedienste; Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau werden hingegen durch Computer- und Robotertechnik ersetzt[3].

Diese allgemeinen Trends sind zwar recht deutlich, direktere – nach Berufsfeldern aufgeschlüsselte – Messgrößen der Kompetenzanforderungen liefern jedoch weniger eindeutige Ergebnisse, weshalb sich keine klaren Trends in Bezug auf die Entwicklung der in verschiedenen Berufen erforderlichen kognitiven Kompetenzen ableiten lassen[4]. Die detaillierteren Datenquellen lassen nur auf einen positiven Trend bei der Computernutzung am Arbeitsplatz zwischen den Jahren 1990 und 2005 schließen. Eine andere Studie, die sich auf die Europäische Erhebung über Arbeitsbedingungen stützt, kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten Arbeitskräfte zwar in einem „lernorientierten" Arbeitsumfeld beschäftigt sind, in dem anspruchsvollere Kompetenzen erforderlich sind, dass andere Arbeitskräfte aber immer noch Routineaufgaben erledigen. Analog dazu ist auch nur eine langsame Abnahme der körperlichen Arbeitsintensität festzustellen[5]. Auch wenn sich die

meisten Beobachter einig sind, dass der langfristige Trend in Richtung von Arbeitsplätzen geht, die eine bessere Ausbildung und größere kognitive Kompetenzen voraussetzen, werden das Tempo und der Zeitpunkt dieser Veränderungen, das Niveau und die Art der nachgefragten Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Antriebskräfte dieses Wandels durchaus kontrovers diskutiert. In Anbetracht dieser Meinungsverschiedenheiten ist klar, dass mehr und bessere Informationen über die in jüngster Zeit festzustellenden bzw. aktuell zu beobachtenden Veränderungen des Kompetenzbedarfs nötig sind. Die OECD-Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener bietet in ihrer Form bislang beispiellose Instrumente für die Beobachtung und Analyse von Veränderungen der Kompetenznachfrage in einem international vergleichbaren Rahmen.

Projektionen des Kompetenzbedarfs liefern wichtige Erkenntnisse, bei ihrer Interpretation ist jedoch Vorsicht geboten

Angesichts des sich offenbar vollziehenden raschen Wandels des Bedarfs an kognitiven Kompetenzen in den OECD-Ländern wurden Versuche unternommen, vorherzusagen, welche Wirtschaftssektoren und Berufe in den kommenden Jahren am ehesten expandieren dürften. Aktuelle Projektionen deuten darauf hin, dass sich die vorstehend beschriebenen Trends hinsichtlich der auf die verschiedenen Berufsfelder entfallenden Beschäftigungsanteile in der näheren Zukunft fortsetzen werden[6], woraus sich schließen lässt, dass die Nachfrage der Arbeitgeber nach höher entwickelten kognitiven und interpersonellen Kompetenzen weiter steigen wird (Kasten 1.2). Es ist jedoch schwieriger, genauere Vorhersagen auf Berufs-/Branchenebene zu machen. Entsprechende Projektionen sollten daher nicht als Grundlage für eine genaue

Kasten 1.2 **Methoden zur Vorhersage des Kompetenzbedarfs**

In vielen OECD-Ländern werden seit langem Prognosen der Entwicklungen im Bildungs- und Beschäftigungsbereich angestellt, so z.B. in **Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich** sowie den **Vereinigten Staaten**, und in jüngerer Zeit geschieht dies auch in **Finnland, Neuseeland** und **Israel**. Solche Prognosen werden von universitären und staatlichen Einrichtungen, vom privaten Sektor und zunehmend auch auf multinationaler (z.B. europäischer) Ebene erstellt.

Die meisten dieser Prognosen stützen sich auf dynamische makroökonomische Modelle und einen „Top-down-Ansatz" zur Vorhersage der Arbeitskräftenachfrage. Dynamische makroökonomische Modelle gelten im Bereich der internationalen Kompetenzprognose als beste Praxis, ihrer Anwendbarkeit sind jedoch Grenzen gesetzt. Bei diesen makroökonomischen Modellen muss eine große Zahl externer Parameter in Bezug auf die weltwirtschaftliche Entwicklung, z.B. hinsichtlich der Ölpreise und der Wechselkurse, spezifiziert werden. Ein bei vielen der untersuchten Prognosen festzustellendes Problem ist, dass es schwierig ist, künftige Migrationsströme und deren Qualifikationsstruktur vorherzusagen.

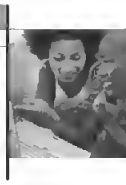
In **England** hat die UK Comission for Employment and Skills 2010 ein nationales „Kompetenz-Audit" durchgeführt, bei dem quantitative mit qualitativen Methoden kombiniert wurden, um die Beurteilung des künftigen Kompetenzbedarfs um einen weiter gefassten Szenarioansatz zu ergänzen. Insgesamt stand hinter diesem Projekt die Absicht, staatlichen Stellen, Arbeitgebern, Arbeitskräften und Bildungsanbietern Einblick in den strategischen Kompetenzbedarf in England zu geben, was die Bereitstellung von Informationen über wichtige Fragen und eine regelmäßige Aktualisierung der Ergebnisse beinhaltet.

Dieses Projekt stützt sich auf drei wesentliche Instrumente:

- *Working Futures:* Quantitative Prognosen der Beschäftigungsaussichten nach Branchen und Berufsfeldern, Bildungsniveau, Geschlecht und Beschäftigungsstatus im Vereinigten Königreich, in anderen Ländern und in den verschiedenen Regionen Englands. Ziel ist es, ein umfassendes Bild der Arbeitsmärkte im Jahr 2020 zu zeichnen.
- *Horizon Scanning and Scenario Development:* Identifizierung von wichtigen Fragen und im Vereinigten Königreich sowie weltweit zu beobachtenden Veränderungen, die sich auf lange Sicht auf die Beschäftigungs- und Kompetenzstruktur auswirken könnten. Dabei findet ein breites Spektrum von Prognosemethoden Einsatz, wie z.B. die Erstellung von Szenarien, und werden führende Experten zu Szenarien für 2020 befragt.
- *Targeted Skills Assessment Reports:* Eingehende Kompetenzevaluierungen in neuen Schlüsselbranchen zur Analyse wichtiger expandierender Wirtschaftsbereiche, z.B. CO_2-arme Techniken, IT-Branchen und fortgeschrittene Fertigungstechniken.

Trotz der verschiedenen Methoden, die bei den Prognosen angewendet werden, liefern sie oft ähnliche Ergebnisse: Die Beschäftigung von Geringqualifizierten dürfte im Allgemeinen abnehmen, während die Beschäftigung von Hochqualifizierten voraussichtlich steigen wird. Einige Projektionen deuten für die Zukunft auch auf ein Überangebot an hochqualifizierten Arbeitskräften in manchen Bereichen hin. Die tendenzielle Verschiebung der Beschäftigung vom Verarbeitenden Gewerbe hin zu einer stärker dienstleistungsorientierten Wirtschaft dürfte sich fortsetzen.

...



Auch die Arbeitgeber können an der Prognose des Kompetenzbedarfs mitwirken, wie folgende Beispiele zeigen:

Das *Oivallus-Projekt* in **Finnland**. Oivallus, was so viel heißt wie „Erkenntnis", wurde vom finnischen Arbeitgeberverband EK 2008 gestartet und lief bis Dezember 2011. Das vom EK, dem Europäischen Sozialfonds und der finnischen Bildungsbehörde finanzierte Projekt befasste sich mit dem künftigen Kompetenzbedarf der Unternehmen. Vertreter des Unternehmens- und des Hochschulsektors, Lehrkräfte und sonstige Fachleute untersuchten dabei die Hypothese, wonach das Arbeitsleben 2020 noch stärker vernetzt sein wird als heute. Das Oivallus-Projekt ergab, dass sich der Kompetenzbedarf verändert, weil sich die Arbeitsformen verändern, da immer weniger Routineaufgaben erledigt werden müssen und es bei immer weniger Tätigkeiten ausreicht, einfach nur Anleitungen zu befolgen. Die Arbeitswelt der Zukunft wird einem Filmstudio ähneln: Es wird zunehmend auf Projektbasis unter Mitwirkung zahlreicher verschiedener Akteure gearbeitet werden. Zudem geht der Trend hin zur Erledigung immer vielfältigerer Aufgaben. Die Fähigkeit, Netzwerkkompetenzen anzuwenden, ist die Grundlage des Arbeitens der Zukunft, und Netzwerkkompetenzen äußern sich in der Fähigkeit, Wissen zu finden, zu nutzen und zu verbreiten. „Lernende Netzwerke" können neue Chancen identifizieren und Lösungen für Probleme finden, wenn der Schlüssel zum Erfolg in der Fähigkeit zur Zusammenarbeit von Menschen mit unterschiedlichen Kompetenzen liegt. Vernetzt zu arbeiten, voneinander zu lernen und auf bereits existierenden Ideen aufzubauen, sind Fähigkeiten, die geübt und von früh an und während der gesamten Bildungslaufbahn entwickelt werden müssen. Wegen weiterer Informationen vgl. *http://ek.multiedition.fi/oivallus/en/index.php*.

Elbit Systems Electro-optics (Elop) in **Israel**. Elop, ein israelisches Elektrooptik-Unternehmen, beschäftigt über 12 000 Menschen in 13 Ländern. Um die Politikverantwortlichen in Israel dazu anzuspornen, in die Ausbildung im Bereich Elektrooptik zu investieren und so den projizierten Bedarf an hochqualifizierten Ingenieuren und Technikern zu decken, hat sich das Unternehmen 2009 mit zwei Bildungseinrichtungen zusammengetan und mit ihnen zwei neue formale Studiengänge in diesem Bereich entwickelt. Der erste Studiengang, der vom ORT Braude College angeboten wird, bildet Ingenieure im Bereich Optical Engineering aus und wurde von Elop und der Hochschule gemeinsam entwickelt. Zudem wurde ein Internship-Programm eingerichtet, um dem lokalen Bedarf an Arbeitskräften gerecht zu werden. Der zweite Studiengang wird von der ORT Rehovot School angeboten; es handelt sich um ein neues Elektrooptik-Programm, das in die bereits angebotene allgemeine Ingenieurausbildung aufgenommen wurde. Elop wirkte nicht nur an der Gestaltung dieser Studiengänge mit, sondern stellte auch Forschungslabore zur Verfügung, schickte eigene Forscher und Ingenieure als Lehrkräfte in die Universitäten, bildete Lehrkräfte aus, ließ Studierende in das Unternehmen kommen und half den Universitäten bei der Beantragung der Anerkennung der Studiengänge durch das Bildungsministerium. Drei Jahre nach dem Start dieser Initiativen sind bereits über 100 Techniker, die an der ORT Rehovot studiert haben, in Unternehmen der Gegend tätig.

Quelle: Lüdemann (erscheint demnächst), Beratender Ausschuss der Wirtschaft bei der OECD (BIAC).

Personalplanung, sondern eher als zusätzliche Informationsquelle für die Aus- und Weiterbildungssysteme genutzt werden. Wenn ihre Unzulänglichkeiten nicht außer Acht gelassen werden, können Projektionen eine wichtige Rolle als Orientierungshilfen für die Gestaltung von Kompetenzstrategien spielen.

Eine Analyse der bestehenden Kompetenzengpässe kann bei der Identifizierung ihrer Ursachen helfen

Kompetenzengpässe, wie sie beispielsweise im Fall von Änderungen der Nachfrage entstehen, können wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität das Wachstum beeinträchtigen. Kompetenzengpässe steigern die Kosten der Beschäftigung von Fachkräften, was die Unternehmen dazu veranlassen kann, stattdessen weniger produktive unqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen. Kompetenzengpässe können zudem die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verbessern und es ihnen so ermöglichen, einen weniger anstrengenden Arbeitsrhythmus durchzusetzen.

Einer Untersuchung zufolge hat sich das Produktivitätswachstum im Vereinigten Königreich Mitte der 1980er Jahre infolge von Fachkräftemangel um rd. 0,7% jährlich verringert (nach Berichtigung um sonstige Arbeits- und Produktmarkteffekte), wohingegen für einen Mangel an unqualifizierten Arbeitskräften keine nennenswerten Auswirkungen festzustellen waren[7]. Eine andere Studie kam für Kanada zu dem Ergebnis, dass Fachkräftemangel negative Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität (laufende Wertschöpfung je Beschäftigten) von kleinen und mittleren Unternehmen hatte[8]. Und in Nordirland wurde beobachtet, dass Probleme bei der Besetzung freier Stellen und unbesetzte Stellen offenbar die Produktionsleistung der einzelnen Arbeitskräfte in Hightech-Unternehmen verlangsamten[9]. In einigen Analysen wurde die Vermutung geäußert, dass Kompetenzengpässe die Produktivität beeinträchtigen, weil sie die Einführung neuer Technologien behindern. Im Vereinigten Königreich hatte ein Mangel an handwerklichen Fachkräften beispielsweise zur Folge, dass neue Technologien nicht in dem Maße eingeführt wurden, wie das eigentlich möglich gewesen wäre, so dass sich das Produktivitätswachstum verlangsamte[10].

Eine weitere Studie ergab, dass Kompetenzengpässe Kosten in Höhe von durchschnittlich 7% des BIP verursachen, wenn man die Kosten der unbesetzten Stellen – gemessen am Produktivitätsverlust während der Zeit, während der sie unbesetzt bleiben – und die Kosten der Arbeitslosigkeit – gemessen an der Summe der entgangenen Verdienste, der Arbeitslosengeldleistungen und der Kosten der Aktivierung von Arbeitslosen – zusammenrechnet[11].

Kompetenzengpässe können sowohl konjunktureller als auch struktureller Art sein. Zu Fachkräftemangel kann es in Phasen raschen Wirtschaftswachstums kommen, wenn die Arbeitslosigkeit gering und das Angebot an verfügbaren Arbeitskräften auf ein Minimum reduziert ist; in wirtschaftlichen Abschwungphasen stellt er hingegen seltener ein Problem dar. Manche strukturelle Veränderungen, z.B. die Einführung neuer Technologien, können die Nachfrage nach bestimmten Kompetenzen erhöhen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht sofort verfügbar sind. Dies kann zu Fachkräftemangel führen, selbst wenn die Arbeitslosigkeit insgesamt hoch ist.

In Abbildung 1.2 sind die Arbeitslosenquoten im Jahr 2011 angegeben, d.h. nach der weltweiten Wirtschaftskrise. Den Arbeitslosenquoten ist der Anteil der Arbeitgeber gegenübergestellt, die 2010 laut eigenen Angaben auf Grund von Fachkräftemangel Schwierigkeiten bei der Besetzung freier Stellen hatten[12]. Daraus ist abzulesen, dass Kompetenzengpässe ein weitverbreitetes Problem sind und in vielen Ländern gleichzeitig mit Arbeitslosigkeit auftreten. Einigen Studien zufolge liegt der Anteil der Unternehmen, die Fachkräftemangel beklagen, in Subsahara-Afrika bei durchschnittlich rd. 40% und in Ostasien und im Pazifikraum bei durchschnittlich 50% (im Vergleich zu 25% im OECD-Raum)[13].

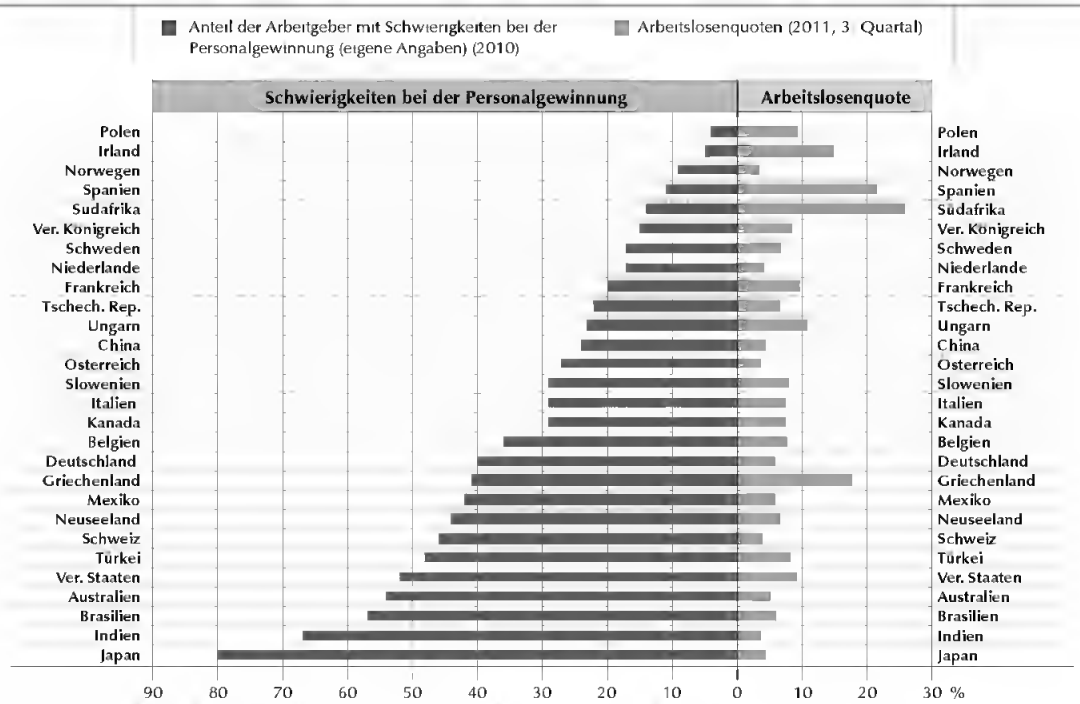
Zu Arbeitskräfteengpässen kann es kommen, weil es an Arbeitskräften mit den erforderlichen Kompetenzen fehlt; es kann aber noch eine Reihe anderer Faktoren dafür verantwortlich sein, z.B. wenig attraktive Arbeitsbedingungen und Löhne, ein unzureichendes Arbeitskräfteangebot in Ländern mit sehr niedriger Arbeitslosenquote (Arbeitskräftemangel), geografische Angebotsungleichgewichte (wenn zwar genügend Fachkräfte zur Verfügung stehen, diese aber zu weit entfernt von den angebotenen Arbeitsplätzen leben) oder eine zu niedrige Zahl von Arbeitskräften mit den erforderlichen Kompetenzen. Einige dieser Ursachen hängen mit Aus- und Weiterbildung zusammen.

Solche ebenso wie konjunkturell bedingte Engpässe in bestimmten Sektoren werden unter dem Einfluss der Marktmechanismen mit der Zeit in der Regel automatisch ausgeglichen. Wie aus Abbildung 1.2 ersichtlich, ist ein großes Angebot an arbeitslosen Arbeitskräften jedoch keine Garantie dafür, dass die Arbeitgeber Personen mit den richtigen Kompetenzen finden, um

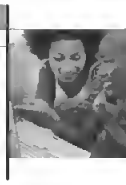
▪ Abbildung 1.2 ▪

Anteil der Arbeitgeber mit Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung (eigene Angaben) und Arbeitslosenquoten

Ausgewählte Länder, 2010 und 2011



Anmerkung: Brasilien: Nur städtische Räume. China: Registrierte Arbeitslosenquote in ländlichen Räumen im Jahr 2009. Indien: 2009/2010. Indonesien: 1. Quartal 2011.
Quelle: Eigene Darstellung nach OECD (2011b; 2011), Talent Shortage Survey.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607100



Kasten 1.3 **Ein koordinierter Ansatz für Kompetenzangebot und -nachfrage im australischen Bundesstaat Queensland**

Im australischen Bundesstaat Queensland wird Fachkräftemangel ebenso sehr als eine Frage der Arbeitsorganisation und der Arbeitskräftemobilität wie des von den Bildungseinrichtungen bereitgestellten Fachkräfteangebots gesehen. Anstatt auf Fachkräftemangel automatisch mit der Schaffung neuer Bildungsgänge zu antworten, wird in Queensland zuerst versucht, die Ursachen dieser Kompetenzengpässe zu identifizieren: Ist der Fachkräftemangel darauf zurückzuführen, dass nicht genügend Personen ausgebildet werden, oder erklärt er sich vielmehr daraus, dass die Arbeitsplätze vor Ort nicht attraktiv sind und deshalb unbesetzt bleiben? Dieser Ansatz zeichnet sich durch drei entscheidende Merkmale aus:

- Probleme bei der Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften werden nicht als Kompetenzengpässe behandelt, sondern als Probleme, die mit der Struktur der angebotenen Stellen zusammenhängen, weshalb sie häufig als ein Mangel an guten Arbeitsplätzen definiert werden.
- Darauf wird reagiert, indem Gruppen von Arbeitnehmern gemeinsam die Verantwortung dafür übernehmen, diese Probleme zu lösen.
- Ein entscheidender Faktor für erfolgreiche Innovationen ist das Vorhandensein kompetenter Vermittler bzw. Fazilitatoren, die in der Lage sind, sich nicht nur mit Fragen der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, sondern auch mit solchen der Unternehmensentwicklung auseinanderzusetzen.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien hat die Regierung von Queensland über 60 Strategien für die Kompetenzentwicklung in 20 verschiedenen Branchen einschließlich des öffentlichen Sektors entwickelt. Im Gesundheitssektor und bei den Gemeindediensten konnten Personalengpässe und lange Wartelisten beispielsweise durch eine Änderung der Arbeitsorganisation und neue Aufgabenbeschreibungen reduziert werden. Dies geschah in Zusammenarbeit mit den örtlichen Gewerkschaften. Strategien für die Kompetenzentwicklung werden im Allgemeinen über einen Zeitraum von zwei Jahren in Höhe von 120 000 $A jährlich finanziert.

Quelle: Froy und Giguère (2010a); Eddington (2012)

ihre freien Stellen zu besetzen. In solchen Fällen müssen die politisch Verantwortlichen den Anstoß für rasche Anpassungen der Systeme für Aus- und Weiterbildung geben und gegen die Ursachen von geografischen Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage vorgehen, um die Kompetenznachfrage der Arbeitgeber zu decken. Kasten 1.3 beschreibt ein Beispiel vielversprechender Maßnahmen, mit denen Fachkräftemangel entgegengewirkt werden soll.

Konzipierung effizienter und effektiver Bildungs- und Ausbildungssysteme

Berücksichtigung nationaler Ziele und lokaler Bedürfnisse

Die Bildungs- und Ausbildungssysteme müssen angemessenen Zugang zu Informationen über die Kompetenznachfrage und die Antriebskräfte der Veränderungen des Kompetenzbedarfs haben. Im Gegensatz zu den Auffassungen, die in der Formulierung einiger nationaler oder sogar supranationaler Zielvorgaben für das Bildungsniveau zum Ausdruck kommen[14], gibt es in spezifischen Berufen im Allgemeinen keinen „richtigen" Anteil an bestimmten Bildungsqualifikationen. Was „richtig" ist, hängt von zahlreichen kontextspezifischen Faktoren, der Struktur und dem Kompetenzbedarf der Wirtschaft sowie den Zielen ab, die sich das Land insgesamt gesetzt hat, und dies kann sich im Lauf der Zeit ändern. Veränderungen bei den Verdienstunterschieden ebenso wie die mit diversen Bildungsprogrammen assoziierten privaten und öffentlichen Bildungserträge geben einen gewissen Aufschluss über das Ausmaß, in dem zusätzliche Bildungsinvestitionen angebracht sind. Gleichzeitig wird in breiten Kreisen anerkannt, dass Bildung auch eine Konsumfunktion erfüllt, da der einzelne bestrebt ist, Kompetenzen zu entwickeln, die über die am Arbeitsplatz eingesetzten hinausgehen. Selbst wenn sich diese Kompetenzen nicht in sofortigen Gehaltsvorteilen niederschlagen, können sie mit bedeutenden sozialen Nutzeffekten verbunden sein.

Der gesamte Kompetenzbedarf muss identifiziert und zum Ausdruck gebracht werden und sich in aktualisierten Lehrplänen sowie sachdienlichen Programmen niederschlagen; zugleich müssen die Bildungssysteme es den Einzelnen ermöglichen, flexibel zwischen Bildungspfaden zu wechseln, insbesondere auch zwischen berufsbildenden und akademischen sowie anderen nichtformalen Bildungsgängen. Vor allem die Regierungen derjenigen aufstrebenden Länder, deren Kompetenzbedarf einem besonders raschen Wandel unterliegt, können nationale Bestrebungen durch die Umsetzung gezielter Bildungsprogramme erfüllen. Ein Beispiel hierfür ist der sich aus dem Übergang zu CO_2-armen Volkswirtschaften ergebende neue Kompetenzbedarf (Kasten 1.4).

Kasten 1.4 **Anpassung an den aufkommenden Kompetenzbedarf in CO_2-armen Volkswirtschaften**

Es besteht inzwischen weitgehend Einvernehmen darüber, dass das Wirtschaftswachstum von nicht nachhaltigen Umweltpraktiken, wie jenen, die zum globalen Klimawandel führen, entkoppelt werden muss. Ein erfolgreicher Übergang zu einer CO_2-armen Wirtschaft könnte den Arbeitsmarkt und die Kompetenzanforderungen von Grund auf neu gestalten. Beispielsweise wird die Beschäftigung im Sektor der erneuerbaren Energien voraussichtlich in dem Maße steigen, wie sie in den auf den Abbau und die Verbrennung fossiler Brennstoffe spezialisierten Unternehmen sinkt. Die Kompetenzpolitik muss sich auf diese neue Nachfrage einstellen, und an den Sekundarschulen sowie den Hochschulen müssen neue Lehrpläne und Studiengänge eingerichtet werden.

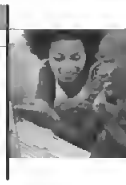
Ebenso wie die Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der gesamten Wirtschaft, die einen Großteil der Erwerbsbevölkerung zu Wissensarbeitern gemacht hat, werden auch die Umwelttechnologien und umweltverträgliche Arbeitspraktiken in der Wirtschaft um sich greifen und allen Berufen nach und nach eine stärkere Umweltkomponente verleihen. Beispielsweise wird eine wachsende Zahl der Baufacharbeiter im Einsatz von Baustoffen und -techniken geschult, die für energieeffizientes Bauen und die Sanierung bestehender Gebäude zur Steigerung der Energieeffizienz erforderlich sind. Die bis dato gesammelten Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass die Ökologisierung bestehender Berufe ein schrittweiser Prozess ist: So können Arbeitskräfte, die beispielsweise bereits eine Schreinerausbildung absolviert haben, leicht die notwendigen neuen „grünen" Qualifikationen erwerben, vorausgesetzt sie haben hinreichend Zugang zu den richtigen Formen der Weiterbildung, um ihre Kompetenzen „aufzustocken". Allerdings hat der Übergang zu einem grünen Arbeitsmarkt gerade erst begonnen, und es lässt sich nur schwer vorhersagen, wie sich der Kompetenzbedarf im weiteren Verlauf des Prozesses entwickeln wird.

Tatsächlich geht aus Ergebnissen einer OECD-Erhebung bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) hervor, dass die Firmen sich des künftigen Bedarfs an „Umweltkompetenzen" häufig nicht hinreichend bewusst sind, und ihre Investitionen in Fort- und Weiterbildungen zum Erwerb umweltverträglicher Kompetenzen oder wissensintensive umweltfreundliche Aktivitäten halten sich oft in Grenzen, ebenso wie ihr Bewusstsein für die Auswirkungen neuer Bestimmungen auf den eigenen Industriezweig. Berufsausbildungsprogramme im Bereich der Umwelttechnologien (formale Ausbildung) sind gerade erst im Entstehen begriffen, wohingegen wissensintensive umweltfreundliche Aktivitäten (informelles Lernen) von Firmen häufiger eingesetzt werden, um ihre Mitarbeiter beim Erwerb der notwendigen Kenntnisse und bei der Aktualisierung von Kompetenzen zu unterstützen. Am ehesten sind es KMU mit Wachstumspotenzial, die in die Entwicklung von Umweltkompetenzen im Rahmen ihres Repertoires an produktivitäts- und innovationssteigernden Kompetenzen investieren.

Mit zunehmender Ausgestaltung des für die Förderung eines umweltverträglichen Wachstums notwendigen Politikrahmens wird deutlicher, wie der Staat am besten gewährleisten kann, dass Studierende und Erwerbstätige auch die umweltbezogenen beruflichen Kompetenzen erwerben, die sie an ihrem Arbeitsplatz benötigen werden. OECD-Daten zeigen, dass etwa 60% der untersuchten Länder zumindest eine auf ein umweltverträgliches Wachstum ausgerichtete Arbeitsmarktmaßnahme umgesetzt haben, wobei es sich in den meisten Fällen um eine Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme handelte. Wenngleich dies ein ermutigender Auftakt für die Bewältigung der sich abzeichnenden Nachfrage nach Umweltkompetenzen ist, sind die meisten dieser Programme vom Umfang her gering und müssen auch erst noch rigorosen Prüfungen unterzogen werden. Fallstudien legen den Schluss nahe, dass eine enge Koordinierung dieser Aus- und Weiterbildungsprogramme mit den Arbeitgebern und Gewerkschaften besonders wichtig ist, um zu gewährleisten, dass das Aus- und Weiterbildungsangebot auch wirklich den sich wandelnden Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entspricht.

Quelle: OECD (2011b), ILO (2011a), ILO (2011b); OECD (erscheint demnächst), *OECD Employment Outlook*, OECD (erscheint demnächst), *Leveraging Skills and Training in SMEs*; OECD (2012a).

Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik muss zudem Unterschieden auf lokaler Ebene Rechnung tragen, vor allem in aufstrebenden Volkswirtschaften, wo solche Unterschiede besonders groß sein können. In China beispielsweise führt der Kompetenzbedarf in städtischen Ballungsgebieten zu einer starken inländischen Zuwanderung aus ländlichen Gebieten, die bedeutende wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen haben kann. In einigen OECD-Ländern haben lokale Akteure Besorgnis über die mangelnde Flexibilität der nationalen Kompetenzpolitik bei der Anpassung an ihre Bedürfnisse sowie über die Langsamkeit der Reaktion auf die sich wandelnden Kompetenzanforderungen geäußert[15].



Nationale Politikziele lassen sich besser erreichen, wenn auf lokaler Ebene eine stärkere Differenzierung zugelassen wird. Um sicherzustellen, dass die Bildungsangebote den Anforderungen der Wirtschaft insgesamt ebenso gerecht werden wie denen der lokalen Arbeitsmärkte, sollte die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und -behörden, Arbeitgebern und Entwicklungsbeauftragten gefördert werden (Kasten 1.5). Auch zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren können erhebliche Unterschiede beim Qualifikationsbedarf bestehen, die bei der Gestaltung von Kompetenzstrategien berücksichtigt werden müssen.

Erkenntnisse der *OECD Reviews of Higher Education and Regional and City Development* veranschaulichen ferner, dass die Hochschulbildung in vielen Fällen stärker auf die Deckung des nationalen Kompetenzbedarfs oder die Erreichung der globalen Ziele der Hochschuleinrichtungen ausgerichtet ist als auf die lokalen Bedürfnisse oder Realitäten[16]. Das veranschaulicht, wie wichtig es ist, Bildungs- und Ausbildungssysteme zu entwickeln, die hinreichend flexibel sind, um den Bedürfnissen verschiedener Arbeitsmärkte angepasst werden zu können, u.a. durch rasche Genehmigungsverfahren für lokale Ausbildungsprogramme[17]. In einigen Ländern lässt die Hochschulbildung eine Schieflage zu Lasten technischer Fachrichtungen entstehen, die für die Wirtschaft notwendig sind. Trotz der hohen Arbeitslosenquoten unter Arbeitskräften

Kasten 1.5 **Erkenntnisse aus den OECD-Arbeiten zu lokalen Kompetenzstrategien**

Im Rahmen des OECD-Aktions- und Kooperationsprogramms zur lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (LEED) wurde eine Reihe lokaler Kompetenzstrategien untersucht. Eine erfolgreiche Strategie kommt in der Region Mackay in Queensland, **Australien**, zum Einsatz. Diese Region verzeichnet seit Mitte der 2000er Jahre ein beispielloses Wachstum, was einen bedeutenden Druck auf die Unternehmensentwicklung auslöste. Als Reaktion hierauf haben Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes einen Industriecluster namens Mackay Area Industry Network (MAIN) gebildet, um Kompetenzengpässen rasch und effizient begegnen zu können. Ein Forum für Kompetenzpartnerschaften, das aus dem Netzwerkkonzept entstand, ermöglichte es allen an der Entwicklung der Kompetenzpolitik beteiligten Akteuren, darunter auch den öffentlichen Einrichtungen, Industrieclustern, Gemeindeorganisationen und Bildungsanbietern, zusammenzukommen, um über ihren Kompetenzbedarf und diesbezüglich ergriffene Initiativen zu sprechen und ihr Wissen in Strategiepläne zu integrieren.

In **China** ist die Shanghai Highland of Talent Initiative ein gutes Beispiel für eine ausgewogene, stadtweite Bottom-up-Kompetenzstrategie, in deren Rahmen für die beteiligten Organisationen spezifische Ziele aufgestellt wurden. Die Kommunalverwaltung rief ihre erste Kompetenzentwicklungsinitiative 1995 ins Leben, die Shanghai in eine Talente-Hochburg in Festlandchina umwandeln sollte. Allerdings wurden konkrete Anstrengungen zur Umsetzung einer konzertierten Strategie erst nach der Lancierung eines detaillierten Aktionsrahmens im Jahr 2004 unternommen. In diesem Rahmen wurden zehn Prioritäten definiert, die auf der Basis der Anwerbung hochqualifizierter chinesischer Auslandsrückkehrer zwischen 2004 und 2010 in Angriff genommen werden sollten. Zu den Prioritäten zählten das Angebot spezialisierter Schulungsprogramme zur Fortbildung hochqualifizierter Wissenschaftler und Manager sowie breiter angelegte Programme zur Reform des Systems der beruflichen Weiterbildung sowie zur Aufstockung der Kompetenzen in der Erwerbsbevölkerung von Shanghai. 2006 wurden diese Prioritäten in fünf Schlüsselaufgaben zusammengefasst, wobei die dringendste Aufgabe in der Aus- und Weiterbildung der Arbeitsmigranten und der vielen in die Städte strömenden Landarbeiter bestand, die in der Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden. Die Aus- und Weiterbildung erfolgt nunmehr auf der Grundlage eines alljährlich überarbeiteten Kompetenzentwicklungskatalogs, in dem die gefragten Kompetenzen aufgelistet sind. Die Ergebnisse dieses ausgewogenen und zielorientierten Ansatzes sind ermutigend.

Grundlage vieler lokaler Kompetenzstrategien ist die Gewährleistung einer engen Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen Akteuren, die an der Kompetenzentwicklung und -nutzung beteiligt sind. Der **US**-Bundesstaat New Jersey hat 2011 eine Reihe von Talentnetzwerken eingerichtet (New Jersey Department of Labor and Workforce Development). Dabei wurden sechs Netzwerke geschaffen, die sich vorrangig auf die spezifischen Bedürfnisse von Schlüsselindustrien in diesem Bundesstaat konzentrieren sollen und global betrachtet über die Hälfte der Arbeitsplätze in diesem Bundesstaat stellen: fortgeschrittene Fertigungstechniken, Finanzdienstleistungen, Gesundheitsversorgung, Lebenswissenschaften, Technologie und Unternehmertum, Verkehr, Logistik und Verteilung. In den Netzwerken werden Arbeitgeber, Arbeitsuchende, zentrale Berufsberatungszentren, Vertreter der Regierung und Gemeindegruppen sowie Bildungseinrichtungen miteinander verbunden. Eine Beratergruppe Talententwicklung wurde eingerichtet, um Feedback bezüglich des Arbeitskräftebedarfs entgegenzunehmen, das bei der Ergreifung künftigen Initiativen im Bereich der Talententwicklung als Orientierungshilfe dienen soll.

Quelle: Froy, Giguère und Hofer (2009); Martinez-Fernandez (2009); Zhang (2009), Stoller (2011).

mit College-Abschluss zählen unzureichende Kompetenzen und Ausbildung nach Angaben von Unternehmen in Ägypten beispielsweise zu den fünf größten Hemmfaktoren für Unternehmen[18]. Obwohl Bildungsreformen und Anreize zur Ergreifung technischer Studiengänge notwendig sind, genießen entsprechende Maßnahmen nicht die erforderliche Unterstützung, da ein Abschluss in Human- oder Rechtswissenschaften ein wichtiger Bildungsnachweis ist, um sich eine Stelle im öffentlichen Dienst zu sichern[19].

Kompetenzangebot und -nachfrage sind dynamisch miteinander verbunden. Durch die Förderung von Wissenschaft, Technologie und Innovation in der Bildung erhält die Wirtschaft bestimmte Kompetenzen, die ihrerseits wiederum Innovationen, Beschäftigungsschaffung sowie Veränderungen in der sektoralen Zusammensetzung und Produktion und infolgedessen auch in der Kompetenznachfrage zur Folge haben könnten. In Anbetracht dieser Interaktion hat die Türkei eine nationale Wissenschafts-, Technologie- und Innovationsstrategie entwickelt, die zusammen mit dem Humanressourcenstrategie- und -aktionsplan in Wissenschaft und Technologie für die Jahre 2011-2016 des Landes sowohl auf eine Steigerung der Zahl der FuE-Fachkräfte als auch eine Verbesserung der sektorspezifischen und beruflichen Verteilung abzielt. Erreicht wird dies über die Orientierung junger Menschen auf FuE-nahe Bereiche sowie die Verbesserung des Forschungsumfelds und der Kompetenzen und Erfahrungen der Forscher.

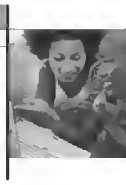
Schaffung des geeigneten Mix aus allgemeinen und berufsspezifischen Kompetenzen

An die Systeme der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung werden im 21. Jahrhundert hohe Erwartungen gestellt. Den neuesten Anforderungen entsprechende Kompetenzen in einer Disziplin sind nach wie vor wichtig, und innovative und kreative Menschen verfügen im allgemeinen in einem bestimmten Wissensgebiet oder Praxisbereich über spezifische Kompetenzen. So wichtig die Kompetenz des „Lernen Lernens" auch ist, Menschen lernen immer, wenn sie etwas lernen. Für die Ausbilder besteht das Dilemma aber darin, dass die kognitiven Routinekompetenzen, die bei der Wiedergabe von Unterrichtsinhalten mobilisiert werden – mit anderen Worten, die Kompetenzen, die sich am einfachsten vermitteln und überprüfen lassen –, zugleich auch jene sind, die sich am einfachsten digitalisieren, automatisieren und ausgliedern lassen. Von der Bildung wird zunehmend erwartet, dass sie neue Denkmethoden entwickelt, die Kreativität, kritisches Denken, Problemlösefähigkeit und Entscheidungsfindung umfassen ebenso wie neue Arbeitsmethoden, insbesondere auf dem Gebiet der Kommunikation und Zusammenarbeit; neue Arbeitsinstrumente, darunter die Fähigkeit, das Potenzial neuer Technologien zu erkennen und voll auszuschöpfen, und nicht zuletzt auch die Fähigkeit, in einer komplexen Welt als aktiver und verantwortungsvoller Bürger zu leben (Kasten 1.6).

In jedem beliebigen Bildungs- und Ausbildungsprogramm müssen Entscheidungen über den richtigen Mix an Wissen, Kompetenzen und sogar Verhaltensweisen, Einstellungen und Wertvorstellungen getroffen werden, die es zur Erreichung der angestrebten Ergebnisse im wirtschaftlichen und sozialen Bereich vermitteln sollte. Da sich die Kompetenzanforderungen verändern und die Menschen sich in ihrem Erwerbsleben entsprechend anpassen und neue Kompetenzen erwerben müssen, um berufliche Mobilität zu gewährleisten, ist die Pflichtschulzeit die Zeit, in der sie Grundqualifikationen beherrschen lernen und ihren generellen Wunsch und ihre Fähigkeit zu lebenslangem Lernen entwickeln sollten. Die Tatsache, dass laut PISA-Erhebungen ein hoher prozentualer Anteil der Schülerinnen und Schüler die Pflichtschulzeit mit einer nur schwachen Beherrschung dieser grundlegenden Kompetenzen absolviert, veranschaulicht, dass diese Ziele in vielen Ländern nach wie vor schwer zu erreichen sind[20].

Vor allem im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung, aber auch bei stärker akademisch orientierten Hochschulprogrammen ist neben der Pflichtschulbildung die Nutzung des Arbeitsplatzes als Lernort ein wirksames Mittel, um zu gewährleisten, dass junge Menschen gut auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt vorbereitet sind (Kasten 1.7). Abbildung 1.3 zeigt auf der Basis vorläufiger Daten einer Feldstudie der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener (PIAAC) die durchschnittlichen Grundqualifikationen nach Alter, Bildungsniveau und Arbeitsmarktstatus. Demzufolge sind die Grundqualifikationen im Durchschnitt unter älteren und jüngeren Kohorten besser entwickelt, die sich ausschließlich in einer Bildungsmaßnahme, einem Arbeitsverhältnis oder einer Kombination aus beidem befinden. Daraus lässt sich schließen, dass sowohl die Ausübung einer Beschäftigung als auch die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einen positiven Einfluss auf den Kompetenzerwerb haben dürfte, wohingegen sich der Status „weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung (NEET)" negativ auswirken dürfte.

Sind Arbeitgeber in die Gestaltung der Lehrpläne und Umsetzung der Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme auf Postsekundarebene einbezogen, haben die Schülerinnen und Schüler offenbar einen „sanfteren" Übergang von der Schule ins Erwerbsleben[21]. Im Vergleich zu einem nur von staatlichen Stellen entworfenen und in schulbasierten Systemen unterrichteten Lehrplan hat das Lernen am Arbeitsplatz verschiedene Vorteile: Es gibt Auszubildenden die Möglichkeit, an modernsten Geräten fachliche Kompetenzen zu erwerben, und gestattet ihnen zugleich, in einem realen Umfeld soziale Kompetenzen wie Team-, Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten zu entwickeln. Durch praxisbezogenes Lernen am Arbeitsplatz kann demotivierten Jugendlichen zudem ein Ansporn gegeben werden, im Bildungssystem zu bleiben bzw. ins Bildungssystem zurückzukehren. Das Lernen am Arbeitsplatz erleichtert darüber hinaus den Einstellungsprozess,



Kasten 1.6 **Neugestaltung der Lehrpläne für das 21. Jahrhundert**

Die letzten großen Veränderungen der Lehrpläne und der damit einhergehenden an das Bildungssystem gerichteten Erwartungen fanden gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf den plötzlichen Anstieg des Humankapitalbedarfs im Zuge der Industriellen Revolution in vielen europäischen Ländern und Nordamerika statt. Dabei hat die Welt des 21. Jahrhunderts eindeutig wenig mit der Welt am Ende des 19. Jahrhunderts gemeinsam, so dass eine grundlegende Neugestaltung der Lehrplaninhalte seit langem überfällig ist. Natürlich sind die Lehrpläne weltweit häufig optimiert worden, in manchen Fällen in größerem Maße; sie sind aber auf der Ebene der Wissens- und Kompetenzvermittlung sowie in ihrer Beschaffenheit bisher nie grundlegend überarbeitet worden und haben auch noch nie die Metaebene bzw. die vierte Dimension mit einbezogen, die Aspekte wie Lernen lernen, Interdisziplinarität und Personalisierung beinhaltet. Eine Anpassung an die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts setzt eine Prüfung jeder einzelnen Dimension und der Interaktionen untereinander voraus:

Wissen – Relevanz ist gefordert: Der Motivationsmangel unter Studierenden und häufig ihr nachlassendes Engagement erklären sich aus der Unfähigkeit der Bildungssysteme, einen Bezug zwischen Theorie und Praxis herzustellen. Dieser Aspekt ist nicht nur im Hinblick auf die Wünsche der Studierenden, sondern auch in Bezug auf die Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. Es besteht eine grundsätzliche Notwendigkeit, die Bedeutung und Anwendbarkeit des Lehrstoffs neu zu überdenken sowie zwischen Theorie und Praxis ein wesentlich besseres Gleichgewicht herzustellen. Dabei sollten u.a. folgende Fragen beantwortet werden: Sollte das Fach Ingenieurwesen in den Standardkanon der Lehrpläne integriert werden? Sollte Trigonometrie durch mehr Statistik ersetzt werden? Sind lange schriftliche Divisionsaufgaben notwendig? Was ist im Fach Geschichte bedeutend und relevant? Sollte Finanzkunde zu einem Unterrichtsfach für alle werden – und falls ja, ab welcher Jahrgangsstufe? Sollte die Vermittlung unternehmerischer Kompetenz Pflicht werden? Sollte das Fach Ethik neu bewertet werden? Welche Rolle spielen künstlerische Fächer – und können sie zur Förderung der Kreativität in allen Disziplinen genutzt werden?

Kompetenzen – für Bildungsergebnisse eine Notwendigkeit: Hochrangigere Qualifikationen („Qualifikationen des 21. Jahrhunderts"), wie die vier K Kreativität, kritisches Denken, Kommunikation und Kooperation sowie andere Kompetenzen sind sowohl für die Wissensaufnahme als auch die Arbeitsleistung von entscheidender Bedeutung. Dabei ist der Lehrplan bereits mit Unterrichtsinhalten überfrachtet, was Schülern/Studierenden den Erwerb (und Lehrkräften die Vermittlung) von Kompetenzen durch ein tiefes Eintauchen in eine Materie stark erschwert. Es besteht ein begründeter globaler Konsens in der Frage, welche Kompetenzen es zu vermitteln gilt und wie die in Projekten angewandten Lehrmethoden den Kompetenzerwerb beeinflussen können, doch bleibt angesichts der überwältigenden Menge an zu behandelndem Lehrstoff hierfür während des Schuljahrs nur wenig Zeit. Es besteht auch wenig Fachkompetenz seitens der Lehrkräfte, um Wissen und Kompetenzen in einem kohärenten Ganzen zu kombinieren, mit entsprechenden Orientierungsmaterialien und Evaluierungen.

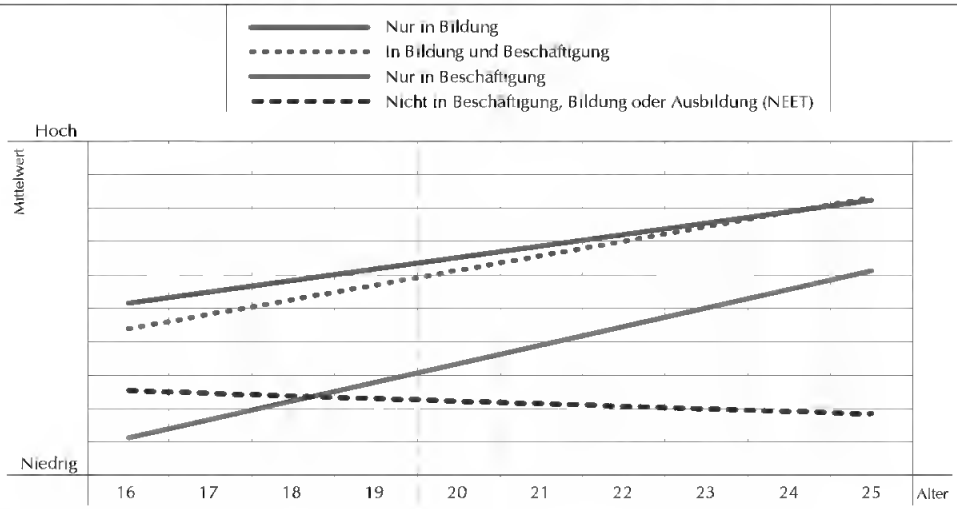
„Charakter" (Verhaltensweisen, Einstellungen, Wertvorstellungen) – um in einer Welt mit immer größeren Herausforderungen bestehen zu können: Angesichts zunehmender Komplexität entdeckt die Menschheit erneut, wie wichtig es ist, leistungsbezogene Charaktereigenschaften (Anpassungsfähigkeit, Durchhaltevermögen, Widerstandsfähigkeit) und moralbezogene Eigenschaften (Integrität, Gerechtigkeitssinn, Mitgefühl, Ethik) zu vermitteln. Die Schule ist nur einer der Orte, an denen der Charakter geprägt wird. Die öffentlichen Schulsysteme sehen sich hier ähnlichen Herausforderungen gegenüber wie bei der Kompetenzvermittlung, mit der zusätzlichen Schwierigkeit, akzeptieren zu müssen, dass die Persönlichkeitsentwicklung zu einem festen Bestandteil des Lehrauftrags wird, wie dies in Privatschulen bereits der Fall ist.

Metaebene – diese Ebene ist für die Aktivierung des Wissenstransfers, den Aufbau von Fachwissen, die Förderung von Kreativität über Analogien, die Verankerung der Gewohnheit des lebenslangen Lernens usw. von entscheidender Bedeutung. Dabei werden u.a. folgende Fragen beantwortet: Wie sollen die Schüler/Studierenden das Lernen lernen? Welche Rolle spielt Interdisziplinarität? Was ist die angemessene Abfolge der Unterrichtsinhalte innerhalb der Fächer und fächerübergreifend? Wie wecken wir Neugier? Wie erleichtern wir Schülern/Studierenden zusätzlich zur Absolvierung des Standardcurriculums die Verfolgung ihrer eigenen Interessen? Wie passen wir Curricula lokalen Bedürfnissen an?

Quelle: C. Fadel, Auszüge aus dem Weißbuch zur Gründung des Center for Curriculum Redesign *http://curriculumredesign.org/wp-content/uploads/CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf*, Trilling and Fadel (2009), "21st-Century Skills", *www.21stcenturyskillsbook.com/*

■ Abbildung 1.3 ■

Mitte 20-Jährige, die an Bildung und Beschäftigung teilnehmen, weisen im Länderdurchschnitt ein höheres durchschnittliches Kompetenzniveau auf



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.
Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010).

Zur Interpretation dieser Abbildung:

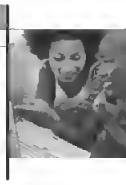
Mitte 20-Jährige, die sich nur in Bildung befinden, und jene, die in Bildung und Beschäftigung sind, weisen im Durchschnitt ein höheres Niveau an Grundkompetenzen auf als jüngere Kohorten in vergleichbaren Situationen. Ein ähnliches Grundmuster findet sich bei jungen Menschen, die nur in Beschäftigung sind, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau. Ältere Jugendkohorten hingegen, die nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung (NEET) sind, weisen in vergleichbaren Situationen im Durchschnitt ein niedrigeres Kompetenzniveau auf als junge Kohorten.

Kasten 1.7 **Unterschiedliche Formen des Lernens am Arbeitsplatz**

Das Lernen am Arbeitsplatz umfasst einen Katalog diverser Verfahren, die von Kurzpraktika, welche es dem Lernenden ermöglichen, Arbeitssituationen zu beobachten, bis hin zu einer strukturierten langfristigen Berufsausbildung mit einem berufsqualifizierenden Abschluss oder Diplom reichen:

- Beobachtungspraktikum: Sehr kurze Phasen – in der Regel einige Tage –, an denen die Schüler/Studierenden eine Arbeitskraft beobachten, um etwas über ihre Tätigkeit zu erfahren. Häufig handelt es sich bei den Teilnehmern um jüngere Schülerinnen und Schüler, und das Praktikum dient der Berufsorientierung. In **Kanada** sieht das Praktikum der Neuntklässler beispielsweise so aus, dass sie einen Erwachsenen in ihrer Nähe in seinem realen Arbeitsumfeld beobachten (es handelt sich um die „Take Our Kids to Work"-Initiative; *www.thelearningpartnership.ca/page.aspx?pid=250*). In **Italien** schließen sich berufsbildende Sekundarschulen und lokale Unternehmen zusammen, um im Schulgebäude „simulierte Lernunternehmen" einzurichten, die Schüler zum Erwerb der von den Unternehmen gefragten Kompetenzen ermutigen.
- Lernen durch Engagement (LdE) (Service Learning): Ehrenamtliche Tätigkeiten der Schülerinnen und Schüler, gewöhnlich in Einrichtungen ohne Erwerbscharakter, in deren Rahmen sie eine Dienstleistung erbringen sollten, ihnen gleichzeitig aber auch die Möglichkeit geboten wird, etwas zu lernen. Ein Beispiel für diese Art des Lernens findet sich in der **Flämischen Gemeinschaft in Belgien**, wo einige Schülerinnen und Schüler, die auf Teilzeitbasis Berufsbildungsprogramme absolvieren, an dieser Form des Lernens teilnehmen.
- Praktika: Kurze Phasen – Wochen oder Monate –, in denen Schüler und Studierende an echten Arbeitsplätzen tätig sind, in der Regel unentgeltlich oder zum Nominallohn. Praktika können durch einen spezifischen Praktikumsvertrag geregelt werden. In verschiedenen OECD-Ländern, darunter **Österreich**, der **Flämischen Gemeinschaft Belgiens**, **Chile**, **Ungarn**, **Italien** und **Mexiko** haben Schülerinnen und Schüler in schulbasierten Berufsbildungsgängen der Sekundarstufe II die Möglichkeit, Praktika zu absolvieren, wenngleich nicht alle Berufsbildungsteilnehmer hiervon Gebrauch machen.

...



- Berufsausbildung: Stärker strukturiertes duales Ausbildungssystem mit berufsqualifizierendem Abschluss, das gewöhnlich über einen Zeitraum von mehreren Jahren eine arbeitsplatzbasierte Teilzeitausbildung in einem Unternehmen mit theoretischem Unterricht in einer Berufsschule kombiniert. Gut konzipierte Systeme der dualen Berufsausbildung finden sich in deutschsprachigen Ländern, wie **Österreich**, **Deutschland**, **Luxemburg** und der **Schweiz**, sie existieren u.a. aber auch in **Australien**, der **Flämischen Gemeinschaft Belgiens**, **Dänemark** und den **Niederlanden**.

Quelle: OECD (2010b).

indem es Arbeitgebern und potenziellen Arbeitnehmern die Möglichkeit gibt, einander kennenzulernen. Außerdem tragen Auszubildende zur Steigerung der Produktion der Unternehmen bei. Im Angebot an Möglichkeiten des Lernens am Arbeitsplatz drückt sich auch direkt der Bedarf der Arbeitgeber aus, die bereit sind, Ausbildungsmöglichkeiten in Bereichen anzubieten, in denen Fachkräftemangel besteht. Kasten 1.8 erläutert im Einzelnen, wie eine Stadt eine Kampagne zur Erhöhung der Zahl der Auszubildenden ins Leben gerufen hat.

Die Gewerkschaften können auf dem Gebiet der Kompetenzpolitik und insbesondere bei der Ausarbeitung der Curricula und der Bereitstellung arbeitsplatzbasierter Aus- und Weiterbildungen mit den Arbeitgebern zusammenarbeiten. Eine derartige Zusammenarbeit kann zu einem besseren Gleichgewicht zwischen einer Fokussierung auf kurzfristig gefragte und stark firmenspezifische Kompetenzen auf der einen Seite und der Vermittlung allgemeiner, übertragbarer Kompetenzen im Interesse der Zukunft der Arbeitnehmer auf der anderen Seite beitragen. Die Gewerkschaften sind im Allgemeinen darauf bedacht, die Interessen der Arbeitnehmer zu verteidigen, sicherzustellen, dass die Beschäftigten ihre Kompetenzen richtig nutzen können und Zugang zu qualitativ hochwertigen Fortbildungsmaßnahmen haben, und dafür zu sorgen, dass Investitionen in Bildung tatsächlich zu besseren Arbeitsplätzen und höheren Verdiensten führen. Im Vereinigten Königreich hat der Gewerkschaftskongress (Trade Union Congress – TUC) beispielsweise UnionLearn eingerichtet, ein Netzwerk von „Gewerkschaftsvertretern für Lernangelegenheiten", die für die Gewerkschaftsarbeit zur Kompetenzentwicklung und zum Lernen am Arbeitsplatz einen hervorragenden Strategierahmen und Unterstützung liefern. UnionLearn-Vertreter informieren, beraten und ermutigen Arbeitgeber, eine „Kompetenzzusage" zu unterzeichnen, mit der sie sich verpflichten, ihre Mitarbeiter bis zu einem bestimmten Qualifikationsniveau oder Diplom auszubilden.

Kasten 1.8 **Die Mayor's Apprenticeship Campaign in London**

London weist eine der höchsten Arbeitslosenquoten im Vereinigten Königreich auf und verzeichnete bis vor kurzem eine besonders geringe Inanspruchnahme von Ausbildungsmöglichkeiten, wie z.B. Berufsausbildungen. Londons Wirtschaft ist überwiegend dienstleistungsorientiert, was erklärt, warum die Beschäftigung in den Sektoren, die die Berufsausbildung traditionell unterstützt haben, wie das Verarbeitende Gewerbe, so niedrig ist. Zur Fortsetzung und Beschleunigung der von der vorherigen Labour-Regierung geschaffenen Dynamik ist die neue Koalitionsregierung im Bereich der Kompetenzentwicklung zu einem stärker marktorientierten Konzept übergegangen. In diesem werden die Arbeitgeber als Manager des Kompetenzentwicklungssystems angesehen. Die Finanzierung wurde in Richtung der Förderung einer größeren Inanspruchnahme von Berufsausbildungen verlagert, die als arbeitgeberorientiert und als ein Ansatz betrachtet werden, der die Kompetenzen des Einzelnen wesentlich steigern kann. Die Londoner Stadtverwaltung hat eine betriebliche Bildungsinitiative (die Mayor's Apprenticeship Campaign) ins Leben gerufen, um verstärkt für die Teilnahme an dieser Form der Ausbildung zu werben. Konkret beinhaltet die Initiative:

- eine Fokussierung auf den Ausbau der Berufsausbildung im Sekundarbereich II, nachdem der Zulauf zuvor auf der Sekundarstufe I am stärksten war;
- die Gewährleistung einer verstärkten Einbeziehung nicht traditioneller Sektoren in den Berufsausbildungsrahmen, wie den Finanzbereich, der in der Londoner Wirtschaft dominiert;
- Aufstellung von Zielen für die Kommunalverwaltungen in London und die vier kommunale Organisationen umfassende Greater London Authority Group, für eine verstärkte Nutzung der Berufsausbildung durch diese Einrichtungen, um sowohl die Zahl der Ausbildungsplätze zu steigern als auch eine Führungsrolle zu übernehmen;

...

- Förderung eines stärkeren Rückgriffs auf das öffentliche Beschaffungswesen, um Vertragspartnern die Einrichtung einer bestimmten Anzahl an Ausbildungsplätzen zur Auflage zu machen (z.B. die Schaffung eines Ausbildungsplatzes je 1 Mio. £ an Auftragswert) sowie
- Einbeziehung von Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Die Initiative konnte sich auf die Zusammenarbeit verschiedener Akteure stützen, darunter Arbeitgeber, die London Development Agency (die derzeit aufgelöst wird), die Greater London Authority, die Londoner Stadträte, zahlreiche Beiräte für sektorspezifische Kompetenzen, die Young Person's Learning Agency, die Skills Funding Agency und der National Apprenticeship Service.

Infolge der Initiative verdoppelte sich die Zahl der Auszubildenden in London in nur einem Jahr von 20 000 im Zeitraum 2009-2010 auf 40 000 in den Jahren 2010-2011. Das Wachstum fiel in den vergangenen Jahren in London sehr viel dynamischer aus als in England insgesamt, so dass London in der Rangliste unter den neun englischen Regionen vom letzten auf den sechsten Platz aufrückte.

Auf nationaler Ebene wurden Befürchtungen geäußert, die quantitative Erhöhung des Ausbildungsangebots könne sowohl in Bezug auf das Ausbildungsniveau als auch die Ausbildungsdauer z.T. auf Kosten der Qualität gehen. Wenngleich dies eine beständige Herausforderung darstellt, geht aus dem vorliegenden Datenmaterial hervor, dass die Qualität der Berufsausbildung in London gewahrt werden konnte. Die Berufsausbildungsabschlussquoten sind von einem Drittel auf zwei Drittel gestiegen, womit London die rascheste Wachstumsrate in England erzielte. Der deutlichste Zuwachs wurde nicht auf Ebene der Sekundarstufe I, sondern vielmehr im Sekundarbereich II verzeichnet.

Quelle: Evans (2012).

Einsatz von Finanzierungsinstrumenten, die die Kompetenzentwicklung steuern helfen

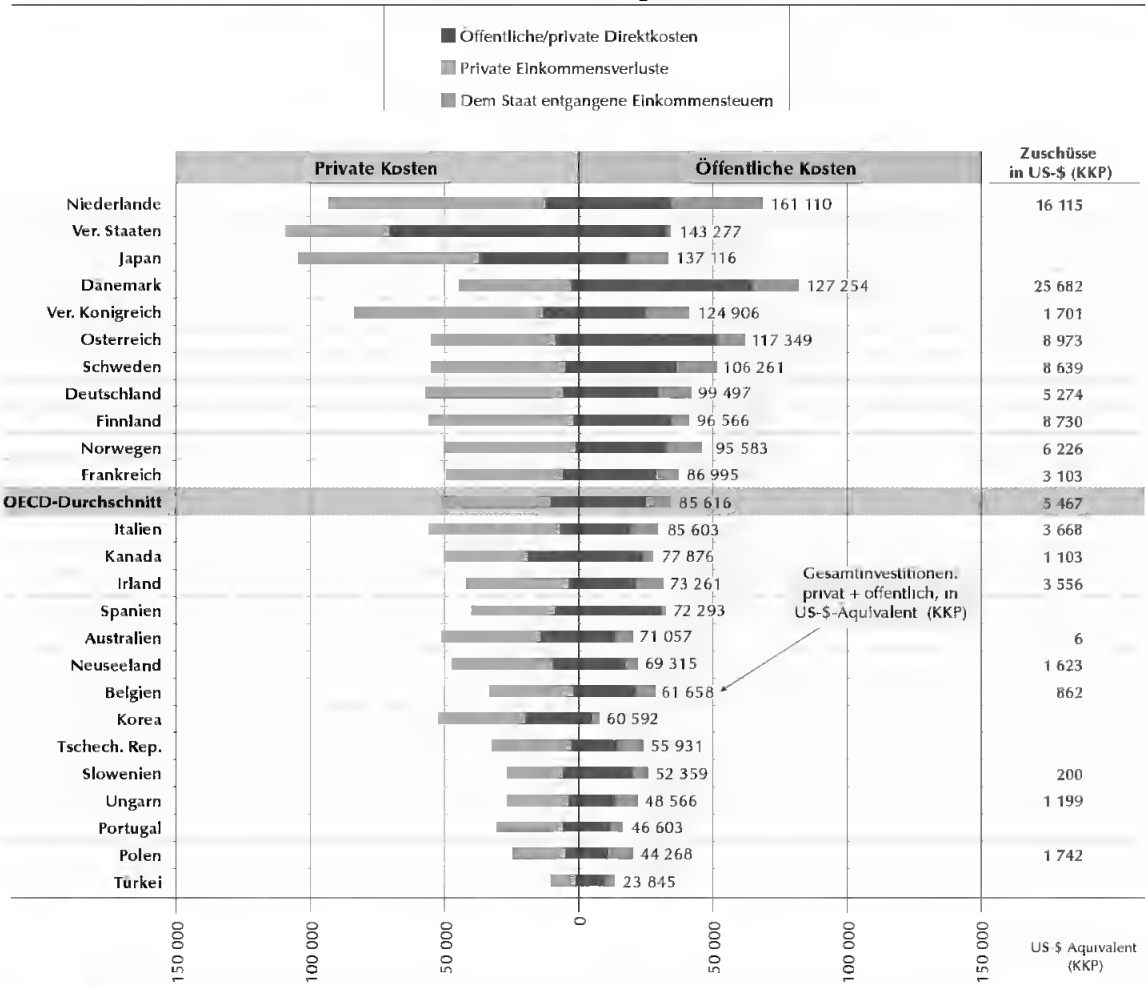
Ein zentrales Ziel der Kompetenzpolitik sollte darin bestehen, zu gewährleisten, dass die Kosten einer effektiven und sozial ausgewogenen Bildung und Ausbildung entsprechend dem erwarteten Nutzen zwischen den Einzelnen, den Arbeitgebern und dem Staat aufgeteilt werden. Die Erzielung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den vom Einzelnen (in Form von Studiengebühren, aber auch Lebenshaltungskosten und entgangenen Verdiensten), den Arbeitgebern (durch das Angebot oder die Finanzierung von praxisbezogenem Lernen am Arbeitsplatz) sowie dem öffentlichen Haushalt getragenen Kosten ist mit schwierigen Zielkonflikten verbunden (Abb. 1.4). Es existieren aber wirksame Finanzierungsinstrumente, die dafür sorgen, dass den Zielen der Effizienz und der Chancengerechtigkeit Rechnung getragen wird.

Über die Steuerpolitik kann sowohl durch die Gestaltung und den Aufbau des Steuersystems insgesamt als auch durch die Behandlung von Humankapitalinvestitionen im Einzelnen dazu beigetragen werden, dass die Anreize für Investitionen in die weiterführende Bildung und Ausbildung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber stimmen (Kasten 1.9). Die Anreize für Investitionen in Kompetenzen können durch die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten ebenso wie die Besteuerung der Bildungserträge stark beeinflusst werden. Die durch die Interaktionen zwischen dem Steuer- und Transfersystem bedingten Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung können die Entscheidung für oder gegen Investitionen in die Kompetenzentwicklung ebenfalls beeinflussen. Jedoch ist es der Nettoeffekt von Ausgabenzuschüssen, Steuern (bzw. Steuervergünstigungen) und Transferleistungen, der für die erwarteten Erträge von Investitionen in Aus- und Weiterbildung letztlich ausschlaggebend ist. Da es zu Interaktionen zwischen Steuer- und Ausgabenpolitik kommen kann, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und Regierungsressorts unerlässlich. Beispielsweise wird der Effekt einer Anhebung der Studiengebühren auf die Anreize für Bildungsinvestitionen durch das Steuersystem erhöht, wenn für die Studiengebühren keine Erleichterungen bei der Einkommensteuer vorgesehen sind.

Die staatlichen Stellen können einige weiterführende Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen auch direkt bezuschussen (Kasten 1.10); allerdings sollten sie sicherstellen, dass die für die Kompetenzentwicklung zweckgebundenen knappen Ressourcen auch effizient zugeteilt und ausgegeben werden. Mitnahmeeffekte, die entstehen, wenn der Staat Formen der weiterführenden und beruflichen Bildung bezuschusst, die ohnehin aus privater Hand finanziert worden wären, sollten vermieden werden. Die staatlichen Stellen sollten daher nur dann auf finanzielle Anreize zurückgreifen, wenn überzeugende Befunde dafür vorhanden sind, dass die privaten Marktteilnehmer zu wenig in die weiterführende Bildung und Ausbildung bzw. berufsspezifische Fortbildung investieren und diese Unterinvestitionen nicht auf andere Art und Weise kompensiert werden können. Überraschenderweise sind aber nur wenige der von den Ländern eingesetzten Finanzierungsmaßnahmen einer systematischen Evaluierung ihrer Wirksamkeit und Folgen unterzogen worden, was dazu

■ Abbildung 1.4 ■

Öffentliche und private Investitionen für einen Mann[1] in Hochschulbildung oder Berufsschuläquivalent (2007 oder letztes verfügbares Jahr[2])



Anmerkung: Der Cashflow wird mit einem Zinssatz von 3% diskontiert. Die Länder sind in absteigender Reihenfolge der öffentlichen und privaten Gesamtkosten angeordnet.

1. Die Berechnungen werden für Männer und Frauen getrennt vorgenommen, um den Unterschieden bei den Verdienstdispariäten und Arbeitslosenquoten Rechnung zu tragen.

2. Für Australien, Belgien und die Türkei beziehen sich die Angaben auf das Jahr 2005 und für Italien, die Niederlande, Polen, Portugal sowie das Vereinigte Königreich auf 2006. Für alle anderen Länder beziehen sie sich auf 2007.

Quelle: OECD (2011d).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607138

führt, dass die politischen Akteure zum Großteil gar nicht wissen, was funktioniert und was nicht. Die Schaffung einer soliden Informationsgrundlage zu Fragen wie Mitnahmeeffekte, Investitionsrendite für Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen sowie mögliche Spillover-Effekte wäre den staatlichen Stellen eine beachtliche Hilfe für Entscheidungen darüber, ob und in welcher Form Anreize zur Kompetenzentwicklung geboten werden sollten.

Trotz schrumpfender Budgets geben die staatlichen Stellen nach wie vor einen erheblichen Anteil ihres Nationalvermögens für Bildung und Ausbildung aus. Daher sollten sie auch sicherstellen, dass die Investitionen in Bildung und Ausbildung wirkungsvoll sind. In der weiterführenden Bildung und insbesondere der Tertiärbildung kann die Kostenwirksamkeit durch eine stärkere Kopplung der Finanzierung an Abschlussquoten, die Schaffung von Anreizen zur Verringerung der Abbruchsquoten und Reduzierung der Studiendauer, Kürzungen der staatlichen Bezuschussung von Studierenden, die zu lange im System verweilen, die Beseitigung von Doppelprogrammen, die Rationalisierung von Weiterbildungsprogrammen mit geringen Teilnehmerzahlen durch eine Konsolidierung des Lehrpersonals, die alle Programme erfasst, sowie die verstärkte Nutzung gemeinsamer Einrichtungen und den Ausbau der Mobilität von Studierenden zwischen den Einrichtungen erhöht werden[22].

Kasten 1.9 **Die Gestaltung der Steuersysteme beeinflusst die Investitionen in die Qualifikationsentwicklung**

Sowohl der allgemeine Aufbau des Steuersystems als auch die Gestaltung gezielter bildungsbezogener Steuermaßnahmen haben Einfluss auf die privaten Nettoerträge von Aus- und Weiterbildungsinvestitionen.

Im Bereich der **Personenbesteuerung** arbeiten fast alle OECD-Länder mit progressiven Einkommensteuern, über die sie einen erheblichen Teil ihrer Gesamtsteuereinnahmen beziehen. Steuerprogressivität hat zur Folge, dass Arbeitseinkommen, die auf Grund von Qualifikationsinvestitionen höher sind, stärker besteuert werden als Verdienste, in die nicht durch Weiterqualifizierung investiert wurde. Somit sind gewisse Negativanreize für Investitionen in die Qualifikationsentwicklung unvermeidlich. Doch selbst bei Verzicht auf Steuerprogressivität können von einem proportionalen Steuersystem Negativanreize für eine Erhöhung der Humankapitalinvestitionen ausgehen, wenn die Kosten dieser Investitionen bei der Berechnung der Einkommensteuer nicht abgezogen werden können. Obwohl steuerliche Negativanreize für die Qualifikationsentwicklung teilweise oder ganz durch öffentliche Ausgabenzuschüsse für die Hochschulbildung ausgeglichen werden können, bleibt der Effekt der Steuern auf den Ertrag von Humankapitalinvestitionen erheblich. Die vom allgemeinen Aufbau des Steuersystems ausgehenden Negativanreize für individuelle Aus- und Weiterbildungsinvestitionen können indessen durch gezielte Steuervergünstigungen verringert werden. Hierzu zählen:

- die Möglichkeit der Absetzbarkeit von Aus- und Weiterbildungskosten von der Einkommensteuer
- die Anwendung eines Mehrwertsteuersatzes von 0% auf Bildungsdienstleistungen.

Die **Unternehmensteuern** sind demgegenüber im Allgemeinen neutral gestaltet oder begünstigen sogar Investitionen in vom Arbeitgeber geförderte Bildungsmaßnahmen. In den meisten OECD-Ländern können Arbeitgeber die Kosten für von ihnen geförderte Bildungsmaßnahmen im Jahr der Entstehung dieser Kosten von ihrer Steuerschuld abziehen. Damit werden sie steuerlich vergleichsweise günstig behandelt, da solche Weiterbildungsmaßnahmen zumeist Investitionen darstellen, die mit einem Wertzuwachs für das Unternehmen über einen Zeitraum von mehreren Jahren verbunden sind und deren Wert anschließend nur allmählich wieder abnimmt. Diese steuerliche Behandlung entspricht der von Unternehmensausgaben für immaterielle Wirtschaftsgüter, wie Werbung oder FuE, ist aber großzügiger als die von Investitionen in Gebäude und Ausrüstungen, deren Kosten entsprechend der unterstellten Wertminderungsrate dieser Güter nur über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden können. Zusätzlich zu dieser allgemein üblichen steuerlichen Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten und der Löhne von Praktikanten und Auszubildenden gibt es in einigen Ländern, darunter Österreich, Belgien, Kanada, Chile, Italien, Japan, die Niederlande und Spanien, noch explizite Steueranreize für Investitionen in die Weiterbildung.

Die empirische Evidenz zu den wirtschaftlichen Effekten von Steueranreizen für Aus- und Weiterbildung oder zum Gesamteffekt des Steuersystems auf Entscheidungen über Humankapitalinvestitionen ist begrenzt. Neuere Evaluierungen ergaben, dass die Wirksamkeit von Steueranreizen von deren Gestaltung abhängt. Beispielsweise kann eine sehr komplexe Gestaltung zu niedrigen Teilnahmequoten, suboptimalen Steuererleichterungsansprüchen oder Regelverstößen führen. Außerdem können für einen bestimmten Zweck gewährte Steueranreize widersinnige Folgen haben, wenn sie beispielsweise bewirken, dass Investitionen in Aus- und Weiterbildung im Zeitverlauf oder zwischen den Arbeitskräften verschoben werden, anstatt dass das Gesamtvolumen der Investitionen erhöht wird.

Quelle: Torres (erscheint demnächst)

Die Finanzierung von Systemen, die darauf hinwirken, den Einzelnen zum Lernen zu ermutigen, sollte derart gestaltet werden, dass sie die Auswahlmöglichkeiten der Studierenden nicht unbeabsichtigt einschränkt. Das kann der Fall sein, wenn für verschiedene Programmtypen unterschiedliche Finanzierungsprogramme angeboten werden, wenn beispielsweise Studiendarlehen für akademische Programme zur Verfügung stehen, nicht aber für berufsbildende Programme (Kasten 1.11). Eine systemübergreifende Perspektive erleichtert auch die Festlegung der Ressourcenaufteilung unter den verschiedenen Bildungs- und Ausbildungssektoren: Frühe Investitionen zur Förderung der Gleichbehandlung können insofern besonders effizient sein, als sie Auswirkungen auf die späteren Bildungsergebnisse haben. Analog hierzu ist es generell auch wirkungsvoll, dem Problem des Schulabbruchs durch eine gezielte Ausrichtung von Maßnahmen auf die Gruppe der Risikoschüler zu begegnen, da es im Nachhinein sehr viel kostenaufwendiger ist, schlecht ausgebildeten Erwachsenen zu helfen, ob sie sich später in Beschäftigung befinden oder nicht.

Kasten 1.10 **Finanzierungsinstrumente: Formen und Länderbeispiele**

Es wird zwischen zwei großen Kategorien staatlicher Finanzierungsinstrumente für Einzelpersonen unterschieden: Darlehen und Zuschüsse. In welchem Ausmaß diese Instrumente zum Einsatz kommen, hängt in erster Linie von der Verteilung der Kostenbeteiligung unter den an der Finanzierung der Kompetenzentwicklung beteiligten Hauptakteuren ab. Obwohl diese beiden Finanzierungsinstrumente viele Formen annehmen können, besteht der Hauptunterschied zwischen ihnen darin, dass Geld im Falle eines Darlehens geliehen und zurückzuzahlen ist, wohingegen es sich bei Zuschüssen um direkte Bargeld- oder Dienstleistungstransfers handelt, die nicht erstattet werden müssen.

Darlehen: Selbst wenn die künftigen Renditeerwartungen hoch sind, ist mangelnde Liquidität unter Einzelpersonen und Unternehmen einer der Hauptbremsfaktoren für Investitionen in die Kompetenzentwicklung. Ist dieser Engpass gemindert, sind die Anreize für Einzelpersonen und Unternehmen größer, zur Entwicklung ihrer Kompetenzen in Bildung und Ausbildung zu investieren. Unabhängig davon stellen Darlehen an sich für risiko- und schuldenaverse Personen ein Problem dar und müssen gewöhnlich, um zum Erfolg zu führen, mit anderen staatlichen Maßnahmen verknüpft werden.

Zinsfreie oder zinsverbilligte Kredite: Wenngleich sich Kredite für Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen in der Regel an Einzelpersonen richteten, gab es dennoch auch einige zinsfreie Darlehen für Unternehmen, um Investitionen in die Kompetenzentwicklung zu erleichtern. Die Kreditvergabe- und Garantiebedingungen der Banken werden mit dem Staat vereinbart. Den staatlichen Stellen wird empfohlen, zu intervenieren, wenn sich die Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen als zu niedrig erweisen.

Einkommensabhängige Kredite: Einkommensabhängige Kredite sind für Studierende aus mehreren Gründen interessanter als normale Bankkredite mit staatlicher Bürgschaft oder Hypothekenkredite. So werden in Niedrigeinkommensphasen keine Rückzahlungen verlangt, und die investierten Kosten werden erst zurückgezahlt, wenn sich die Bildungserträge konkretisieren. Außerdem ergeben sich aus diesem System Gerechtigkeitseffekte, da Geringverdiener niedrige oder gar keine Rückzahlungen leisten und Absolventen mit geringem Lebenserwerbseinkommen letzten Endes ihr Darlehen nie vollständig zurückzahlen. Ein gutes Beispiel ist das von der australischen Regierung gebietsansässigen Studenten angebotene Higher Education Loan Programme (HELP). Spanien, Neuseeland, Südafrika und das Vereinigte Königreich verfügen ebenfalls über erfolgreiche Programme.

Zuschüsse: Hauptziel der Zuschüsse ist die direkte Mittelbereitstellung an Unternehmen und Personen zur Kompetenzentwicklung durch Bildung und Ausbildung. Diese Direktfinanzierung lässt sich durch die Vorteile rechtfertigen, die der Gesellschaft durch Kompetenzentwicklung entstehen. In den meisten Fällen sind die Zuschüsse für eine bestimmte Zielpopulation bestimmt, um für eine gerechtere Verteilung von Bildung und Ausbildung zu sorgen.

	Vorteile	Nachteile
Darlehen	■ Der Staat bekommt die Investitionen in die Wirtschaft zurück ■ Verringert Liquiditätsengpässe ■ Fördert Investitionen ■ Erweitert den Zugang zu Bildung und Ausbildung ■ Verringert die Abhängigkeit von der Unterstützung durch die Familie ■ Verringert die Teilzeitbeschäftigung	■ Risiko- und schuldenaverse Personen (gewöhnlich mit schwächerem sozioökonomischem Hintergrund) verwenden Darlehen in geringerem Maße ■ Es ist per se keine Maßnahme zur Förderung der Chancengerechtigkeit, sondern muss mit anderen Maßnahmen auf Systemebene kombiniert werden ■ Darlehen werden in der Regel nur für Tertiärbildung gewährt ■ Der Informationszugang ist asymmetrisch
Zuschüsse	■ Ermöglicht die Zielausrichtung auf spezifische Gruppen als Maßnahme zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit ■ Verringert Liquiditätsengpässe ■ Verringert die Abhängigkeit von der Unterstützung durch die Familie ■ Verringert die Teilzeitbeschäftigung	■ Der Staat bekommt die Investition in die Wirtschaft nicht sofort zurück ■ Der Zugang zu den Informationen ist asymmetrisch

Leistungs- und Managementausbildung in Irland: Im Rahmen des Industrial Development Act von 1986 in Irland erteilte Zuschüsse dienten der Förderung von Investitionen in die Ausbildung von Personen für Aufsichts- und Managementpositionen; ferner wurden mit diesen Mitteln Ausbilder, technische Berater und Consultants finanziert. Die Zuschüsse decken 100% der Ausbildungskosten und begünstigen technologieintensive Projekte gegenüber anderen. Um diese finanzielle Unterstützung zu erhalten, müssen die Ausbildungsprojekte den Bedarf an Finanzhilfe, die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Kapazität zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen in Irland nachweisen. Programmevaluierungen haben ergeben, dass mittelgroße Unternehmen im Vergleich die stärkste staatliche Unterstützung erhalten. Ferner zeigt das verfügbare Datenmaterial, dass die Bereitstellung staat-licher Zuschüsse private Ausgaben für Ausbildungen in inländischen irischen Unternehmen mobilisieren konnte, wenngleich in ausländischem Besitz befindliche multinationale Betriebe diese Ausbildungen ohnehin getragen hätten.

...

Bildungsscheck in Nordrhein-Westfalen (NRW, Deutschland): Das Bundesland NRW hat Bildungsschecks eingeführt, mit denen Weiterbildungskosten bis zu 500 Euro zu 50% bezuschusst werden. Diese Gutscheine richten sich an Arbeitgeber oder Arbeitnehmer kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit bis zu 250 Beschäftigten. Vor Erhalt des Schecks muss sich der Bewerber (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) einer Pflichtberatung in einer der anerkannten Beratungsstellen unterziehen, die die Schecks ausstellen. Die Schecks können sowohl für allgemeinbildende als auch für unternehmensspezifische Weiterbildungen verwendet werden.

Sonstige Instrumente: Individuelle Lernkonten. Hierbei handelt es sich um einen Grundbetrag, über den eine Person für den Erwerb von Wissen, Kompetenzen und Fertigkeiten verfügen kann. Ziel der Maßnahme ist die Förderung von Bildungsinvestitionen, bei gleichzeitiger Vergabe von Gutscheinen an Personen, die an der Teilnahme an Weiterbildungen interessiert sind. Eine Lernkonto-Initiative in den Niederlanden enthält auch Beiträge von Lernenden, Arbeitgebern und dem Staat und ist ein gutes Beispiel für eine Finanzierung mit Kostenbeteiligung.

Quelle: OECD (2008b), OECD (2012b), Müller und Behringer (erscheint demnächst)

Die Politikverantwortlichen müssen evaluieren, inwieweit ihre Finanzierungssysteme nachhaltig sind und welche Faktoren die Kosten der Kompetenzentwicklung in Zukunft beeinflussen könnten. Hierzu könnten demografische Veränderungen zählen, die Frage also, ob die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in Zukunft eher zunimmt oder abnimmt, sowie die Wahrscheinlichkeit, mit der die Kosten der Hochschulbildung je Person steigen werden. Eine längerfristige Perspektive kann den Ländern bei der Durchführung von Reformen helfen, die möglicherweise keine sofortige Wirkung zeigen. Beispielsweise legen die staatlichen Stellen selbst unter straffen fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und in Rezessions- und Erholungsphasen den Schwerpunkt eher auf Maßnahmen, die die Beschäftigungsschaffung und den Beschäftigungsschutz fördern, statt in die Ausweitung des Qualifikationsangebots zu investieren. Allerdings sind Kürzungen bei den Qualifikationsinvestitionen in Krisenzeiten sowie Phasen der Haushaltskonsolidierung auf lange Sicht ineffizient. Vielmehr sollten die staatlichen Stellen gewährleisten, dass sich Konjunkturpakete positiv auf die Kompetenzentwicklung und -nachfrage sowie die Erreichung anderer Ziele auswirken. Wenn die staatliche Verwaltung Budgetkürzungen vornehmen muss, sollte sie dies auf eine Weise tun, die die Auswirkungen auf das künftige Qualifikationsangebot und die gefährdeten Gruppen innerhalb des Systems auf ein Mindestmaß reduziert. Gewisse Maßnahmen könnten sich in kritischen Zeiten als besonders hilfreich erweisen, und strategische Ansätze, die Krisenmaßnahmen mit längerfristigen Investitionen kombinieren, könnten eine Krise zu einer Chance werden lassen.

Kasten 1.11 **Finanzierungsstrukturen mit systemweiter Perspektive**

Australien: 2008 führte die australische Regierung für Teilnehmer an höheren berufsqualifizierenden Studiengängen (Diplom und aufwärts) ein einkommensabhängiges Darlehensprogramm im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung ein. Diese Ausbildungsplätze werden nicht zu 100% bezuschusst, so dass zur Erhöhung der Teilnahme an tertiären Bildungsmaßnahmen, die die Kompetenzpolitik der Regierung flankieren sollen, unter der Bezeichnung FEE-HELP, ein einkommensabhängiges Darlehensprogramm, eingeführt wurde. Die Teilnehmer zahlen ihr Darlehen über das Steuersystem zurück, sobald ihr Einkommen einen bestimmten, vom australischen Finanzamt festgelegten Rückzahlungsschwellenwert überschreitet. Da dieses System für Hochschulstudenten bereits existierte, war die Umsetzung recht einfach.

Singapur: In dem Versuch, sich von anderen ostasiatischen Volkswirtschaften zu differenzieren, macht Singapur deutlich, dass Schüler/Studierende in unterschiedlichen Phasen ihres Lebens lernen können und dass der akademische Bildungsweg nicht der einzige Pfad für ein erfolgreiches Abschneiden am Arbeitsmarkt ist. Auch die Berufsbildung liefert beneidenswerte Ergebnisse, da bis zu 90% der Absolventen des Instituts of Technical Education (ITE) in dem von ihnen gewünschten Bereich einen Arbeitsplatz finden. Um die Erlangung berufsbildender Abschlüsse zu fördern und zu erleichtern, hat Singapur in jeden Bildungsteilnehmer denselben Betrag an öffentlichen Geldern investiert, unabhängig davon, ob es sich um einen Berufsschüler oder einen Hochschulstudenten handelt, der die prestigeträchtigste Universität besucht. Dadurch, dass Singapur Hochschulstudenten und Berufsbildungsteilnehmer auf dieselbe Weise bezuschusst, hebt es den Status der Berufsbildungsprogramme und mobilisiert leistungsstarke Schüler für die Teilnahme an diesen Programmen.

Quelle: Hoeckel et al. (2008), OECD (2010b), Schleicher (2011).

Hindernisse für Investitionen in die Weiterbildung beseitigen

Die Vorbereitung junger Menschen auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt durch die allgemeine und berufliche Bildung ist nur ein Teil der Kompetenzentwicklung, denn Erwachsene im Erwerbsalter müssen ihre Fertigkeiten ebenfalls weiterentwickeln, um in ihrer beruflichen Laufbahn voranzukommen und den sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarkts gerecht zu werden. Darüber hinaus gibt es stichhaltige Belege dafür, dass Grundqualifikationen mit zunehmendem Alter schnell an Wert verlieren, weshalb Fortbildung in Ländern mit alternder Bevölkerung besonders wichtig ist[23].

Eine Vielzahl von Trägern bietet ein breites Spektrum an Vollzeit- und Teilzeitlernaktivitäten für Erwachsene, um unterschiedliche Lernbedürfnisse abzudecken. Das Spektrum dieser Angebote reicht von berufsbezogenen innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, formalen Formen der Erwachsenenbildung, Kursen im zweiten Bildungsweg zur Erlangung eines Bildungsabschlusses oder von Grundkompetenzen in den Bereichen Lesekompetenz und Mathematik über Sprachförderung für Zuwanderer und Umschulungen für Arbeitsuchende bis hin zu Lernaktivitäten zur Förderung der persönlichen Entwicklung oder als Freizeitbeschäftigung. Lernen kann auch informell und durch das Sammeln von Erfahrungen am Arbeitsplatz stattfinden.

Einigen Ländern gelingt es besser als anderen, Anreize für die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu geben (Abb. 1.5). Unterschiede zwischen den Ländern werden auch deutlich, wenn man die Art der angebotenen Bildung und Ausbildung näher betrachtet. In Finnland liegt der Schwerpunkt der Teilnahme bei formaler und nichtformaler beruflicher Fort- und Weiterbildung, während Dänemark und Schweden höhere Teilnahmequoten bei nicht berufsbezogener Fort- und Weiterbildung verzeichnen[24].

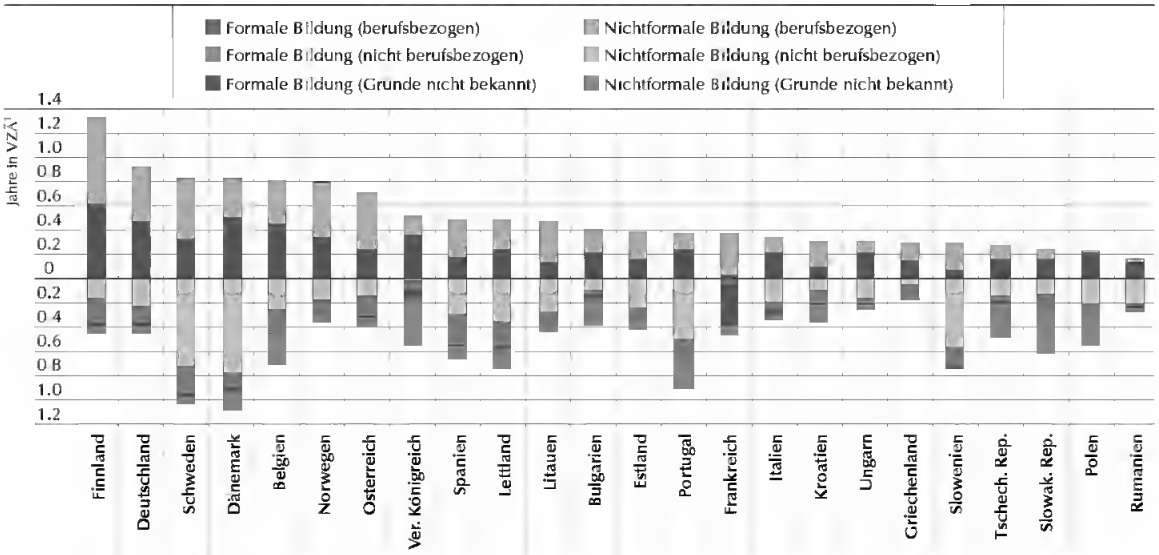
Das Interesse der Menschen an Erwachsenenbildung wird durch eine Reihe von Faktoren bestimmt. Die Kompetenzpolitik im Bereich der Aus- und Weiterbildung für Erwachsene muss die institutionellen und situationsbezogenen Hindernisse, die die Menschen davon abhalten, an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, identifizieren und abbauen. Aus einer in mehreren europäischen Ländern durchgeführten Umfrage geht hervor, dass Zeitmangel am häufigsten als Grund für die Nichtteilnahme angegeben wird (Tabelle 1.1).

Auf die Frage, was den Menschen helfen würde, die Ausbildungshindernisse zu überwinden, wurde am häufigsten geantwortet: flexible Arbeitszeiten (21%), individuell zugeschnittene Lehrpläne (20%) und Zugang zu guter Information und Beratung (14%)[25]. Im Allgemeinen hängen situationsbezogene Hindernisse, wie z.B. Zeitmangel aus beruflichen und familiären Gründen, in der Tendenz indirekt mit einem breiter gefassten Spektrum sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, z.B. im Bereich der Kinderbetreuung, zusammen, während institutionelle Hindernisse, wie z.B. unflexible Arbeitszeiten oder abgelegene Standorte, hohe Teilnahmegebühren oder Zulassungskriterien unmittelbarer mit der Gestaltung der

■ Abbildung 1.5 ■

Erwartete Zahl der formalen und nichtformalen Aus- und Weiterbildungsjahre während eines Erwerbslebens

Je Erwachsenen in der Altersgruppe 25-64 Jahre



1 Die Jahre in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entsprechen dem Zeitraum, während dem eine Arbeitskraft auf Vollzeitbasis umgerechnet an formaler und nichtformaler Aus- und Weiterbildung teilnimmt.
Quelle: EU Erhebung über die Erwachsenenbildung (2005-2008).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607157

Tabelle 1.1

Haupthindernisse für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung für Erwachsene

In Prozent

	Österreich	Dänemark	Finnland	Frankreich	Deutschland	Niederlande	Norwegen	Portugal	Spanien	Schweden	Ver. Königreich
Keine Hindernisse	34.6	45.7	32.9	22.7	29.6	35.2	22.8	24.8	35.1	38.2	27.6
Zeitbezogene Hindernisse	28.3	27.7	31.5	36.1	35.8	33.9	36.8	31.9	35.2	27.8	39.4
Berufsbezogene Hindernisse	15.2	16.7	16.9	19.7	18.7	14.4	16.9	17.9	19.8	13	15.7
Familienbezogene Hindernisse	17.9	17.3	16.5	19	21.6	17.2	17.8	19.9	17.4	15.6	26.2
Auffassung, zu alt zu sein	10.8	5.3	16	13.9	14.5	14.9	10.8	13.9	10.6	11.2	11.8

Anmerkung: Die Prozentsätze addieren sich nicht genau auf 100, weil die Befragten aus einer Liste von 16 Punkten mehr als einen Punkt auswählen konnten. Die in dieser Tabelle aufgeführten Punkte werden in Gesamtkategorien zusammengefasst.

Quelle: L. Chisholm et al. (2004)

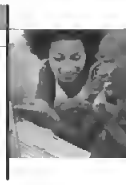
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607480

Erwachsenenbildung zusammenhängen. Diesen Gegebenheiten muss gemeinsam mit anderen Politikmaßnahmen begegnet werden. Die OECD identifiziert eine Reihe von Politikansätzen, die dazu beitragen können, einige dieser Hindernisse abzubauen[26]. Dazu zählen:

- **Größere Transparenz:** Durch eine größere Transparenz in Bezug auf die Erträge der Erwachsenenbildung kann die Motivation, in Fort- und Weiterbildung zu investieren, erhöht werden. Staatliche Stellen können für eine solche größere Transparenz sorgen, indem sie besser über die Vorteile der Erwachsenenbildung informieren, und zwar sowohl über deren wirtschaftliche Vorteile (u.a. im Hinblick auf Nettoverdienste, Beschäftigungschancen und Produktivität) als auch über die nichtwirtschaftlichen (z.B. in Form einer höheren Selbstachtung und einer verstärkten sozialen Interaktion).
- **Informationen und Orientierungshilfen für Lernwillige:** Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau sind im Allgemeinen weniger über Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten informiert oder finden die verfügbaren Informationen möglicherweise verwirrend. Es bedarf einer Kombination aus aktuellen Online-Informationen mit einfachen Suchfunktionen und persönlicher Beratung, um den Betroffenen zu helfen, ihren eigenen Weiterbildungsbedarf zu bestimmen und die entsprechenden Programme auszuwählen; darüber hinaus müssen Informationen über mögliche Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.
- **Anerkennung der Lernergebnisse:** Auch eine klare Zertifizierung der Lernergebnisse sowie eine Anerkennung des informellen Lernens schaffen Anreize zur Teilnahme an Weiterbildung. Daher sollten transparente, in einem nationalen Kompetenzrahmen verankerte Standards und verlässliche Bewertungsverfahren entwickelt werden. Durch die Anerkennung bereits erworbener Kompetenzen kann zudem die für den Erwerb eines bestimmten Befähigungsnachweises oder eines Diploms erforderliche Zeit verkürzt und damit der entgangene Arbeitsverdienst reduziert werden.
- **Flexible und sachdienliche Gestaltung der Programme:** Unerlässlich ist es, sicherzustellen, dass Aus- und Weiterbildungsprogramme für die Teilnehmer von Interesse sind und dass sie sowohl inhaltlich als auch zeitlich ausreichend flexibel gestaltet sind (Teilzeitangebote, flexible Stundenpläne), damit sie den Anforderungen Erwachsener genügen. Einige Länder haben in jüngster Zeit zentrale Anlaufstellen eingerichtet, die unter einem Dach mehrere Dienstleistungen zusammen anbieten. Dieser Ansatz ist besonders kosteneffektiv, da dadurch Infrastrukturen und Lehrkräfte zusammengeführt werden und die Fort- und Weiterbildung bequemer wird. Fernunterricht und offene digitale Lerninhalte (Kasten 1.12) erleichtern es den Nutzern, das Lernen mit ihrem Berufs- und Privatleben zu vereinbaren.

Die Entscheidung, sich in einem späteren Lebensabschnitt noch weiterzubilden, hängt auch von den Bedingungen am Arbeitsplatz und vom Arbeitgeber ab (Abb. 1.6). Kompetenzentwicklung wird am häufigsten von großen Unternehmen angeboten: Die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ist in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) 50% niedriger als in großen Unternehmen, insbesondere weil die in KMU angebotene Fortbildung am Arbeitsplatz oft nicht formell anerkannt wird[27]. Die Gewerkschaften setzen sich häufig für Fortbildungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz ein und helfen, die alters-, kompetenz- und geschlechtsbezogenen Unterschiede beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung auszuräumen[28].

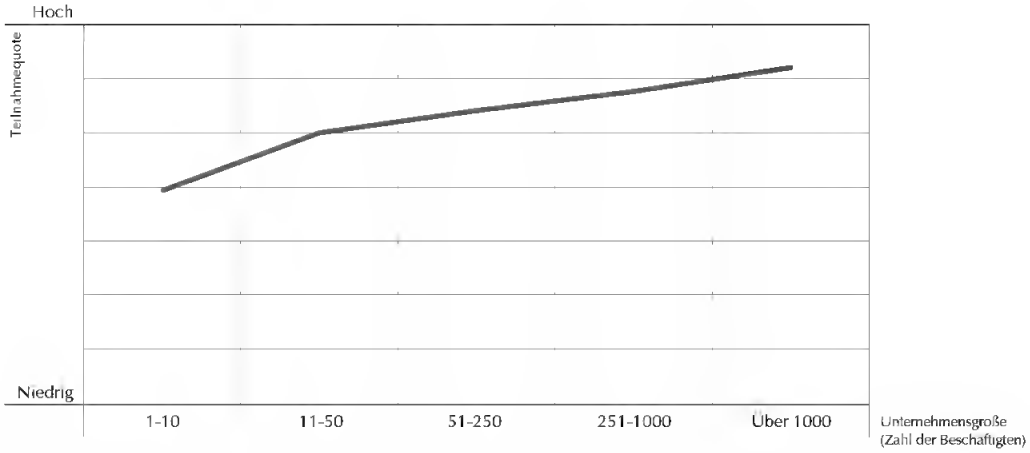
Alle Unternehmen, insbesondere aber KMU, müssen verschiedene Hindernisse für Investitionen in innerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen überwinden. Zu diesen Hindernissen gehören Zeitmangel, Arbeitsbelastung, Ressourcen und Kosten; hoher Verwaltungsaufwand/Bürokratie, fehlende Kompetenzen, Erfahrung, Daten und Unterstützung im Unternehmen/bei den Führungskräften; eine Unternehmenskultur ohne betriebliche Weiterbildung; ein nicht auf die Lernbedürfnisse ausgerichtetes Schulungsangebot; fehlendes Bewusstsein sowie die Marktposition[29]. Jüngste Untersuchungen in aus-



■ Abbildung 1.6 ■

Teilnahmequoten für formale und nichtformale Aus- und Weiterbildung

Altersgruppe 25-65 Jahre, nach Unternehmensgröße, Landerdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.
Quelle: Daten aus der PIAAC Feldstudie (2010).

Kasten 1.12 **Offene digitale Lerninhalte (OER)**

Der Begriff „offene digitale Lerninhalte" (OER) wurde vor mehr als zehn Jahren von der UNESCO zur Bezeichnung von digitalen Lerninhalten geprägt, die für Lehrkräfte, Erzieher, Bildungseinrichtungen, Studierende und selbstständig Lernende frei verfügbar sind (meistens online, aber manchmal auch in Druckfassung). Im Januar 2007 identifizierte die OECD weltweit über 3 000 offene Kurse an mehr als 300 Universitäten. Seit Lancierung der OpenCourseWare-Initiative (OCW) durch das Massachusetts Institute of Technology (MIT) im Jahr 2011 entwickeln und nutzen immer mehr Bildungseinrichtungen OER. Lizenzvergabeverfahren wie das Creative-Commons-System bieten für diese Lehrmaterialien einen angemessenen Schutz geistigen Eigentums. Angesichts seiner Vorteile in Bezug auf Zugang, Qualität und Kosteneffizienz wird der OER-Ansatz zweifelsfrei nicht nur das Geschäftsmodell vieler Bildungseinrichtungen, sondern auch das Bildungssystem als solches ändern. Das MIT hat Pläne für eine neue Initiative, MITx, angekündigt, die im Wesentlichen das Konzept der offenen Lehrmaterialien mit der Möglichkeit verbindet, Leistungsnachweise zu erwerben.

Aus der OECD-Arbeit im OER-Bereich ergeben sich einige Politikempfehlungen auf internationaler, nationaler, mittlerer und institutioneller Ebene:

- Das Urheberrecht muss auf internationaler Ebene harmonisiert und standardisiert werden, um den verstärkten Einsatz digitaler Lehrmaterialien zu ermöglichen. Das Urheberrecht ist als eines der Haupthindernisse für den Einsatz von OER identifiziert worden.
- Die OECD empfiehlt den Einsatz offener Standards und der Open-Source-Lizenzierung.
- Öffentlich-private Partnerschaften können offene digitale Lerninhalte effektiv fördern, da sie das Know-how und die Ressourcen beider Sektoren kombinieren und gleichzeitig die Risiken teilen und reduzieren.
- Da viele OER-Nutzer selbstständig Lernende sind und die Lehrmaterialien für informelles Lernen nutzen, bieten offene digitale Lerninhalte Anreize für lebenslanges Lernen und eine breitere Teilnahme an Hochschulbildung sowie die Möglichkeit, die Kluft zwischen formalem, nichtformalem und informellem Lernen zu überwinden.
- Bei allen Arten von digitalen Lehrmaterialien und in allen Bereichen des Bildungssystems sollte ein ganzheitlicher Ansatz gefördert werden, um die Nutzeffekte zu maximieren.
- Die Bildungseinrichtungen sollten insbesondere im Hochschulbereich ermutigt werden, offene digitale Lerninhalte in einer gut durchdachten Informationstechnologiestrategie, die auch E-Learning umfasst, zu nutzen.

Quelle: OECD (2007).

gewählten OECD-Ländern bestätigen, dass der Mangel an auf die Bedürfnisse zugeschnittenen Ausbildungsangeboten eines der größten Hindernisse für Kompetenzentwicklung und Weiterbildungsmaßnahmen in KMU ist[30]. Die Unternehmen berichten, dass die verfügbaren Ausbildungsmaßnahmen oft zu allgemein sind und dass die für Führungs- und Fachkräfte erforderlichen anspruchsvolleren Ausbildungsmaßnahmen nicht verfügbar oder zu teuer sind[31]. In den KMU ist informelle Kompetenzentwicklung viel wahrscheinlicher als formale Maßnahmen, und in informellen Aktivitäten werden bessere Ergebnisse erzielt als in formalen Maßnahmen[32]. Es sollten deshalb verstärkt Politikmaßnahmen ergriffen werden, die Anreize dafür schaffen, dass die offiziellen Ausbildungsorganisationen und -träger die informelle Kompetenzentwicklung durch geeignete Leistungsnachweise oder Diplome anerkennen (Kasten 1.13).

Da die Mittel, die KMU für Ausbildungsaktivitäten zur Verfügung stellen können, begrenzt sind, sollten Anreize für die Bündelung von Ressourcen und Partnerschaften zwischen KMU gesetzt werden[33]. Darüber hinaus könnten die Unternehmen, die öffentliche Finanzmittel für Beratungsdienste und Schulungen in Anspruch nehmen, auch Anreize für Koinvestitionen erhalten, sowohl finanzieller Art als auch in Form von Sachleistungen. Politikmaßnahmen wie die Konzipierung und Verbreitung von Kompetenzaudits und anderen Bewertungsinstrumenten sind erforderlich, um den KMU zu helfen, ihre Fort- und Weiterbildungspraxis zu systematisieren (Kasten 1.14). Die öffentliche Politik sollte auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene koordiniert werden, um den KMU zu helfen, ihren Ausbildungsbedarf zu identifizieren und die besten Optionen für ihren jeweiligen Geschäftsbereich zu bestimmen.

Einige Länder führen Abgabensysteme ein, um die finanziellen Beiträge der Arbeitgeber für Weiterbildungsmaßnahmen zu erhöhen und ein verlässliches Ausbildungsbudget zu gewährleisten, das unabhängig von staatlichen Mitteln ist[34]. In einigen Ländern sind Beitragszahlungen in diese Systeme obligatorisch, in anderen Ländern gehen diese Systeme vom Privatsektor aus. Durch solche Systeme soll verhindert werden, dass Arbeitgeber „wildern" und ausgebildete Arbeitskräfte von ihren Konkurrenten abwerben, anstatt in die Kompetenzen ihrer eigenen Mitarbeiter zu investieren. Dies schwächt auch häufig die Bereitschaft anderer Arbeitgeber, berufliche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten, was dazu führen kann, dass die Investitionen in die Kompetenzentwicklung insgesamt unzureichend sind[35].

Kasten 1.13 **Die australische Initiative für offiziell anerkannte Ausbildungsmaßnahmen**

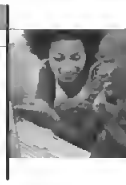
Die australische Regierung hat Finanzierungsmodelle eingeführt, bei denen die Kaufkraft in den Händen der Kunden liegt. Dazu gehören branchen- und unternehmensgestützte Modelle, bei denen die Kaufkraft in den Händen der Branche oder des Unternehmens bzw. Kleinbetriebs liegt. Diese „kunden-" oder „nachfragebestimmten" Modelle unterscheiden sich von „inputbezogenen" Modellen, bei denen die Fördermittel direkt an die Anbieter von Ausbildungsprogrammen gezahlt werden. Ein wichtiges Politikziel dieses Modells besteht darin, Anreize für die Inanspruchnahme anerkannter Qualifizierungsmaßnahmen zu setzen, indem sichergestellt wird, dass die Schulungen für die berufliche Weiterentwicklung des Personals relevant sind und dem Weiterbildungsbedarf des Kunden entsprechen.

Ein Beispiel für ein solches Modell ist der National Workforce Development Fund. Bei diesem Modell bringen das Unternehmen und die australische Regierung gemeinsam die Mittel auf, die erforderlich sind, um den Personalentwicklungsbedarf und die Geschäftsanforderungen des Unternehmens zu erfüllen. Die Kofinanzierung basiert auf einer gleitenden Beitragstabelle, die je nach Unternehmensgröße von 33-66% reicht. Die Finanzierung wird für Unternehmen oder Unternehmenskonsortien bereitgestellt, die mit einem Anbieter von Ausbildungsprogrammen eine Partnerschaftsvereinbarung über die Durchführung der erforderlichen Ausbildungsmaßnahmen abschließen.

Die finanzielle Unterstützung wird nur für national anerkannte Lehrgänge gewährt. Diese umfassen ein breites Spektrum an kompetenzbasierten Lehrgängen und Qualifikationsarten (mehr als 2 000 Kurse und fast 20 000 Module), die von branchenspezifischen Kompetenzbeiräten (Industry Skills Councils) entwickelt werden. Diese Kurse werden durch den National Skills Standards Council akkreditiert und entsprechen dem australischen Qualifikationsrahmen (Australian Qualifications Framework). Gemäß dem Modell des National Workforce Development Fund unterstützen die Kompetenzbeiräte das Bewerbungsverfahren, u.a. durch Beratung über national akkreditierte Lehrgänge, die für den in dem jeweiligen Unternehmen identifizierten Personalentwicklungsbedarf in Frage kommen.

Da die Regierung nur akkreditierte Ausbildungsmaßnahmen unterstützt, „kauft" sie de facto eine Leistung, die sowohl dem Beschäftigten und dem derzeitigen Arbeitgeber als auch dem zukünftigen Arbeitgeber einen Nutzen bringt. Dadurch wird einer wichtigen Fehlfunktion des Markts entgegengewirkt – die Tatsache, dass Arbeitgeber möglicherweise nicht über ausreichende Anreize verfügen, die Entwicklung allgemeiner oder übertragbarer Kompetenzen zu finanzieren, weil sich ihre Investition für einen anderen Arbeitgeber bezahlt machen könnte. Einzelpersonen erhalten aber nach wie vor viel mehr öffentliche Fördermittel als Unternehmen.

Quelle: National Workforce Development Fund, *www.deewr.gov.au/Skills/Programs/SkillTraining/nwdf*



Kasten 1.14 **Die Förderung von Fort- und Weiterbildung in KMU**

In **Korea** kann ein privater oder öffentlicher Anbieter von Aus- und Fortbildungsprogrammen staatliche Fördermittel erhalten, wenn er im Rahmen einer Partnerschaft oder eines Konsortiums mit KMU die Infrastruktur sowie die Lehr- und Lernmittel für die Entwicklung von Kompetenzen bereitstellt. Die Fördermittel können die Kosten der Infrastruktur, der Lehr- und Lernmittel sowie die Gehälter des Schulungspersonals abdecken. Die staatlichen Ausgaben für dieses Programm sind seit 2003 stetig gestiegen. 2009 wurden im Rahmen dieses Programms 78,3 Mrd. Won (rd. 69 Mio. US-$) für die Schulung von 231 000 Beschäftigten in 111 000 KMU ausgegeben.

KMU können davon abgesehen auch öffentliche Mittel erhalten, um einen Teil der mit der betrieblichen Ausbildung verbundenen Kosten zu decken. Zu den förderungsfähigen Aktivitäten gehören Gruppenschulungen, die Einrichtung von Unterrichtsräumen, hochwertige Bildungs- und Weiterbildungsangebote, die Entwicklung von Lernnetzen sowie Schulung am Arbeitsplatz. Diese Initiative begann 2006. Im Jahr 2009 wurden organisierte Lernaktivitäten in 307 KMU gefördert. In anderen Fällen können die Ausbildungskosten und ein Teil der Arbeitskosten subventioniert werden, wenn die Beschäftigten von KMU an Schulungen teilnehmen, die von privaten Anbietern durchgeführt werden und das Ministerium für Beschäftigung und Arbeit davon ausgeht, dass die Lernaktivitäten für die Aufgaben der KMU von zentraler Bedeutung sind.

Die Regierung hat außerdem ihr Dienstleistungsangebot im Bereich der Arbeitsvermittlung und Fort- und Weiterbildung ausgebaut, um den Beschäftigten von KMU und Arbeitnehmern in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen zu helfen, eigenständig berufliche Kompetenzen zu entwickeln und einen höherwertigen Arbeitsplatz zu finden. Beschäftigte von KMU und Arbeitnehmer in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen können im Rahmen des „JUMP"-Programms (Job Upgrading and Maturing Programme) am Wochenende oder unter der Woche abends einen modularen Lehrgang absolvieren. Allein im Jahr 2009 wurden im Rahmen dieses Programms 13,8 Mrd. Won (rd. 12,1 Mio. US-$) ausgegeben, die mehr als 52 000 Personen zugute kommen.

Quelle: Korean Research Institute for Vocational Education and Training (KRIVET) *http://eng.krivet.re.kr/eu/index.jsp*

Die Systeme unterscheiden sich in ihrer Konzeption nach Erfassungsbereich (universell, sektorspezifisch oder regional), Einziehungsmethode und Beitragsverpflichtung[36]. In Frankreich sind die Unternehmen z.B. seit 1925 verpflichtet, den Gegenwert von 0,5% der Löhne und Gehälter als Berufsausbildungsabgabe abzuführen. In Brasilien müssen alle Industrieunternehmen eine 1%ige Lohnsummenabgabe zahlen, wobei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten einen Sonderbeitrag zahlen. In Quebec gibt es ein Abgabensystem vom Typ „ausbilden oder zahlen", in dem Arbeitgeber einen bestimmten Betrag in einen Ausbildungsfonds einzahlen müssen. Abgabensysteme sind keineswegs neu, und es ist angesichts ihrer Vielfalt schwer, Abgaben allgemein zu bewerten. Aus einer Studie[37] geht jedoch hervor, dass Abgaben in der Tendenz von den Arbeitgebern bereitwilliger akzeptiert werden, wenn sie gezielt sind (sektorbezogen oder regional, anstatt universell) und dezentral verwaltet werden. Angesichts dieser Ergebnisse sollten sich die Arbeitgeber aktiv an der Konzeption solcher Systeme beteiligen.

Die Bildungsqualität erhöhen

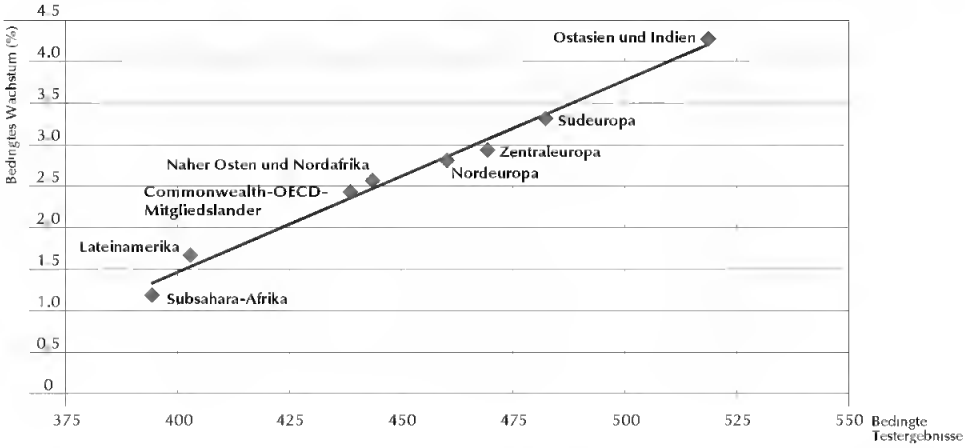
Die Regierungen sollten die Qualität der Bildung und Ausbildung auf allen Ebenen erhöhen, damit Investitionen in die Kompetenzentwicklung effektiv sind und die Menschen das Bildungswesen nicht nur mit einem Bildungsabschluss bzw. Diplom, sondern auch mit den entsprechenden Kompetenzen verlassen. Im Bereich der schulischen Grundbildung zeigen die im Rahmen der PISA-Studie in den letzten zehn Jahren erhobenen Ergebnisse, dass sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zwischen 2000 und 2009 in einigen Ländern zwar verbessert haben, dass sie in anderen Ländern jedoch stagnierten oder sich sogar verschlechterten (Abb. 1.7)[38]. In einigen Ländern hat eine erhebliche Anzahl von Schülerinnen und Schülern bei Abschluss der Pflichtschulzeit noch nicht einmal die grundlegendsten Kompetenzen erworben. Forschungsarbeiten zeigen jedoch, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem Niveau der Kompetenzen und dem Wirtschaftswachstum gibt (Kasten 1.15).

Die Anforderungen, die die Verbesserung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler an die Lehrkräfte stellt, dürfen nicht unterschätzt werden[39]. Die Lehrkräfte müssen die von ihnen unterrichteten Fächer natürlich gut beherrschen, um verschiedene Methoden sachgerecht anwenden zu können und ihren Ansatz gegebenenfalls zu ändern, um den Lernprozess zu optimieren. Sie müssen darüber hinaus mit einem breiten Spektrum an Unterrichtsstrategien vertraut sein, sie müssen dazu in der Lage sein, verschiedene Ansätze zu kombinieren, und sie müssen wissen, wie und wann bestimmte Methoden und Strategien anzuwenden sind. Die Lehrkräfte müssen dazu in der Lage sein, kooperativ mit anderen Lehrkräften und Fachkräften oder pädagogischen Assistenten in ihrer Einrichtung oder in anderen Einrichtungen, in Fachkreisen sowie in verschiedenen Partnerschaftsprogrammen, z.B. bei der Betreuung anderer Lehrkräfte, zusammenzuarbeiten. Sie müssen

Kasten 1.15 **Der Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum**

Forschungsarbeiten, die auf der Annahme basieren, dass Arbeitskräfte mit höheren Kompetenzen durch neue Ideen kontinuierlich zur Wertschöpfung der Wirtschaft beitragen, lassen darauf schließen, dass die auf höhere Kompetenzen zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse den Effekt der Konjunkturzyklen bei weitem übersteigt. Einer Schätzung zufolge würde eine Erhöhung der Schülerleistungen um 25 PISA-Punkte bzw. das Äquivalent von etwa einem halben Schuljahr – etwas, das Länder wie Brasilien, Chile, Indonesien, Israel, Mexiko, Polen, Portugal und die Türkei zumindest in bestimmten Fächern allein in den letzten zehn Jahren geschafft haben – in den kommenden zwanzig Jahren über das Erwerbsleben der in diesem Jahr geborenen Menschen gerechnet, in einem Anstieg der Wirtschaftsleistung um 115 Bill. US-$ resultieren. Selbst wenn der tatsächliche Effekt der Kompetenzen auf das Wachstum nur halb so stark wäre wie die geschätzten Auswirkungen, würde der sich daraus ergebende Kapitalwert einer erfolgreichen Schulreform das vorstellbare Maß der Kosten einer solchen Reform immer noch deutlich übersteigen.

Bildungsergebnisse und Wirtschaftswachstum in verschiedenen Weltregionen



Anmerkung: Grafische Darstellung einer partiellen Regression der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (in Prozent) des realen Pro-Kopf-BIP von 1960-2000 auf das Niveau des realen Pro-Kopf-BIP im Ausgangsjahr 1960 und die durchschnittlichen Testergebnisse in internationalen Schulleistungsstudien (Einbeziehung des Mittelwerts der bedingenden Variablen auf jeder Achse). Die Darstellung basiert auf Daten aus OECD (2010d).

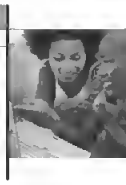
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607214

In der obigen Grafik wird das Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP in den verschiedenen Regionen zwischen 1960 und 2000 unter Berücksichtigung der im Jahr 1960 bestehenden Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP in Relation zu den durchschnittlichen Testergebnissen dargestellt. Die regionalen jährlichen Wachstumsraten, die von 1,4% in Subsahara-Afrika bis 4,5% in Ostasien reichen, sind dabei entlang einer geraden Linie angesiedelt. Wenn das formale Bildungsniveau in dieses Modell eingefügt wird, ergibt sich kein Zusammenhang mit den Unterschieden bei den Wachstumsraten. Die Abbildung zeigt, dass in diesen vier Jahrzehnten bei Berücksichtigung der ursprünglichen Einkommensniveaus ein Zusammenhang zwischen dem Wachstum in den verschiedenen Regionen und den beobachteten kognitiven Kompetenzen festzustellen ist.

Quelle: OECD (2010d).

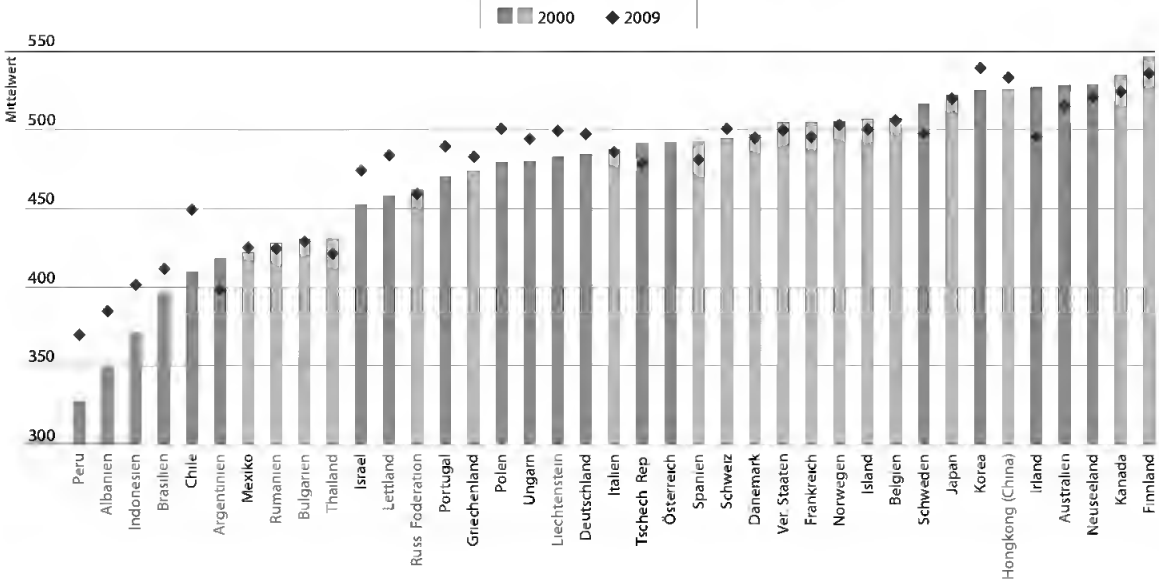
darüber hinaus gute Technologiekompetenzen erwerben und dazu in der Lage sein, Technologien als Unterrichtswerkzeug und Informationsmanagementsysteme zur Beobachtung des Lernprozesses der Schülerinnen und Schüler einzusetzen[10].

Für viele Bildungssysteme ist es insbesondere in Mangelfächern eine große Herausforderung, die erforderlichen Lehrkräfte anzuwerben und zu halten, um sicherzustellen, dass die Bildungsteilnahme zu den gewünschten Lernergebnissen führt. Dies gilt insbesondere für viele Länder der unteren und mittleren Einkommensgruppe mit wachsender Jugendbevölkerung und steigenden Bildungsbeteiligungsquoten. Es gibt aber auch eine Reihe von Ländern, denen es gelungen ist, Lehrkräftenachfrage und -angebot sogar unter schwierigen Bedingungen besser aufeinander abzustimmen (Kasten 1.16).



■ Abbildung 1.7 ■

Im Rahmen von PISA zwischen 2000 und 2009 gemessene Veränderungen der Lesekompetenz von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern



Anmerkung: Auf Grund eines PISA-Boykotts in einigen österreichischen Schulen konnte die Vergleichbarkeit der Daten von 2009 mit Daten früherer Erhebungen nicht gewährleistet werden. Daher wurden die österreichischen Daten aus den Trendvergleichen ausgeschlossen.

Die dunkleren Balken verweisen auf statistisch signifikante Veränderungen zwischen 2000 und 2009.

Die OECD-Länder werden in schwarz und die Partnerländer und -volkswirtschaften werden in blau angegeben.

Quelle: OECD, *PISA Datenbank 2009*, Tabelle V2.1.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607195

Die Frage des Verhältnisses zwischen Lehrkräftenachfrage und -angebot ist sowohl komplex als auch mehrdimensional, da sich darin mehrere Herausforderungen ausdrücken: Wie kann das Angebot an qualifizierten Lehrkräften erweitert werden, wie kann dem Mangel in bestimmten Fächern begegnet werden, wie können Lehrkräfte dort angeworben werden, wo sie am dringendsten benötigt werden, wie können die Lehrkräfte gerecht und effizient verteilt werden, und wie können qualifizierte Lehrkräfte auf Dauer gehalten werden? Politikreaktionen sind auf zwei Ebenen erforderlich. Erstens geht es um den Lehrerberuf als solchen sowie um das Arbeitsumfeld der Lehrkräfte. Entsprechende Politikmaßnahmen sollten darauf abzielen, das Ansehen des Lehrerberufs und seine Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Berufen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Zweitens sind zur Bekämpfung des Lehrkräftemangels gezieltere Lösungsansätze und Anreize erforderlich, da es für Lehrkräfte nicht nur einen Arbeitsmarkt, sondern je nach Schultyp und Merkmalen wie Fächerspezialisierung verschiedene Arbeitsmärkte gibt. Eine wettbewerbsfähige Vergütung und andere Anreize, gute Berufsaussichten und berufliche Vielfalt sowie die Möglichkeit, als Fachkräfte Verantwortung zu tragen, sind wichtige Elemente von Strategien, die darauf abzielen, die begabtesten Lehrkräfte für die schwierigsten Unterrichtskontexte zu gewinnen. Mit aktiven Anwerbungskampagnen sollte betont werden, dass der Lehrerberuf ein erfüllender Beruf ist, und sollten Gruppen angesprochen werden, die sich sonst vielleicht nicht für den Lehrerberuf entschieden hätten.

Dort wo der Lehrerberuf als attraktiver Beruf gilt, kann sein gesellschaftliches Ansehen durch eine selektive Einstellungspraxis noch erhöht werden, da dadurch den Lehrkräften der Eindruck vermittelt wird, dass sie eine Laufbahn einschlagen, für die sich versierte Fachkräfte interessieren. Die Lehrererstausbildung ist ebenfalls wichtig, um langfristig ein ausreichendes Angebot an erstklassigen Lehrkräften zu sichern. Aber wie gut die Lehrererstausbildung auch immer sein mag, sie kann die Lehrkräfte nicht auf alle Herausforderungen vorbereiten, vor denen sie in ihrer beruflichen Laufbahn stehen werden. Eine hochwertige berufliche Weiterbildung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Lehrkräfte den Anforderungen heterogener Schülerpopulationen genügen, Daten effektiv als Orientierungshilfen für Reformen verwenden, die Eltern einbinden und ihre berufliche Weiterentwicklung aktiv selbst gestalten.

Die PISA-Studie hat neben der Qualität der Lehrkräfte eine Reihe anderer Faktoren identifiziert, die mit besseren Schulleistungen zusammenhängen[41]. Erstens zeigen die Daten, dass Schulen und Länder, die von allen Schülerinnen und

Kasten 1.16 **Steigende Schulbesuchsquoten und Verbesserung der Bildungsqualität in Brasilien**

Brasilien ist ein gutes Beispiel für ein Land, in dem die Logik der wirtschaftlichen Entwicklung zu erheblichen Verbesserungen der Bildungsqualität geführt hat. Die brasilianische Volkswirtschaft konnte sich nicht länger nur auf billige Arbeitskräfte stützen, wenn sie sich zu einer globalisierten Wirtschaft mit höherer Wertschöpfung entwickeln wollte.

Die 1988 verabschiedete Verfassung sicherte zwar das Recht auf kostenlose staatliche Bildung für Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren (8 Pflichtschuljahre), in einem dezentralen Schulsystem, in dem nur ein kleiner Teil des Haushalts für die Bildung bestimmt war, wurde in den Schulen aber weiterhin nur drei bis vier Stunden pro Tag unterrichtet.

1995 besuchten 90% aller Kinder im Alter von 7 Jahren eine Grundschule, aber nur die Hälfte von ihnen schloss die 8. Klasse ab. Die Schülerinnen und Schüler brauchten im Durchschnitt 12 Jahre, um die Pflichtschulzeit abzuschließen, hauptsächlich auf Grund von Klassenwiederholung und Schulabbruch. Laut Simon Schwartzman, einem führenden Politologen in Brasilien, brachen die Schülerinnen und Schüler die Schule nicht ab, weil sie hofften, stattdessen eine bezahlte Arbeit zu finden, sondern wegen der schlechten Unterrichtsqualität und des realitätsfernen Lehrplans.

Präsident Cardoso, der 1994 gewählt wurde, startete eine Bildungsreform, die von seinen Nachfolgern fortgesetzt wurde. Die Reform kombinierte Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsqualität und der Verteilungsgerechtigkeit, um den Anstieg der Schülerzahlen in allen Regionen des Landes zu bewältigen. Der Schwerpunkt der Reform wurde darauf gelegt, die Qualität und Anzahl der Lehrkräfte zu erhöhen, sachdienliche Lehrpläne vorzulegen und arme Familien zu ermutigen, ihre Kinder zur Schule zu schicken und dafür zu sorgen, dass sie die gesamte Pflichtschulzeit absolvieren.

Die Investitionen in das Bildungswesen sind beträchtlich angestiegen: von 4% des BIP im Jahr 2000 auf 5,2% des BIP im Jahr 2009. Die Zahl der Sekundarschulabsolventen ist ebenfalls gestiegen, und 2006 wurde die Pflichtschulzeit auf 11 Jahre erhöht (wenngleich nicht alle Schülerinnen und Schüler die Pflichtschulzeit abschließen). Brasilien bietet heute staatliche Grundbildung für 95% der Bevölkerung. Die Reformmaßnahmen umfassten:

- die Einführung von Evaluierungssystemen unter Heranziehung eines auf internationalen Vergleichswerten basierenden Index;
- Anreize für die Bundesstaaten und Kommunen, Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungswesens zu ergreifen;
- die Anwendung von schülerzahlenbezogenen Finanzierungsverfahren, die die Mittel innerhalb der Bundesstaaten gerecht verteilen und
- die Gewährung konditionierter Sozialleistungen, um armen Familien zu helfen, sich durch Bildung aus der Armut zu befreien.

Quelle: OECD (2011c).

Schülern gute Schulleistungen und hohe Einsatzbereitschaft erwarten und in denen die Lehrer-Schüler-Beziehungen gut und die Lehrkräfte motiviert sind, tendenziell bessere Resultate erzielen. Aus den PISA-Daten geht ebenfalls hervor, dass die Schulen – unter der Voraussetzung, dass auch effektive Wissensmanagement- und Rechnungslegungsmechanismen vorgesehen sind – tendenziell ein besseres Leistungsniveau aufweisen, wenn sie über eine größere Autonomie in Bezug auf die Festlegung ihrer Lehrpläne und die Zuweisung der Finanzmittel verfügen. Zweitens sind die Schulen und Lehrkräfte in fast allen leistungsstarken Bildungssystemen verpflichtet, sich um alle Schülerinnen und Schüler mit ihren unterschiedlichen Interessen und Fähigkeiten und ihrem unterschiedlichen sozioökonomischen Hintergrund zu kümmern, ohne die Möglichkeit zu haben, Schülerinnen und Schüler ein Jahr wiederholen zu lassen oder sie in einen anderen Bildungsgang oder Schultyp mit niedrigeren Leistungsanforderungen umzuschulen. Einige Länder haben gute Erfahrungen mit innovativen Lernumfeldern gemacht (Kasten 1.17).

In einer neueren OECD-Studie wird zudem unterstrichen, dass die Nutzeffekte der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung erheblich sein können, dass sie jedoch von der Qualität der erbrachten Bildungsleistungen abhängen[42]. Die Qualität dieser Bildungsstufe kann durch die Festlegung von Zielen und Regeln, die Konzeption und Umsetzung von Lehrplänen und Standards, die Verbesserung des Qualifikationsniveaus, der Ausbildung und der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte sowie die Einbeziehung der Familien und Gemeinden gesichert werden.

Die zuständigen staatlichen Stellen können auch dazu beitragen, die Bildungsqualität über die frühkindliche Erziehung und die Schulzeit hinaus zu verbessern. Die Qualität von postsekundären und tertiären Bildungseinrichtungen muss durch ein klares Regelwerk gesichert werden, das sowohl der Rechenschaftslegung als auch der Qualitätsverbesserung dient

Kasten 1.17 **Innovative Lernumfelder**

Laut OECD-Studien sind leistungsstarke Lernumfelder durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Sie stellen das Lernen in den Mittelpunkt und fördern die Beteiligung; sie stellen sicher, dass Lernen eine soziale und häufig auch kooperative Aktivität ist; sie sind stark auf die Motivation der Lernenden ausgerichtet; sie gehen sehr sensibel auf Unterschiede zwischen den einzelnen Schülern ein, u.a. in Bezug auf deren Vorkenntnisse; sie führen Beurteilungen durch, die den Schwerpunkt auf formatives Feedback legen; und sie fördern Verknüpfungen zwischen verschiedenen Aktivitäten und Fachbereichen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Schule.

Europaschule in Linz (Österreich). Diese Pilotschule ist mit einer pädagogischen Hochschule verbunden und dient sowohl als Praxisschule für die Lehrerausbildung als auch als Schule, die ideale Lernbedingungen bieten und empirisch erforschen soll. Die Schule legt besonderes Gewicht auf Spracherwerb und internationale Kontakte, die Schülerinnen und Schüler können jedoch auch eine Ausrichtung auf die Bereiche Naturwissenschaften, Theater oder Medien wählen. Die Schülerinnen und Schüler lernen in flexiblen, heterogenen Gruppen. Zu den Unterrichtsmethoden gehört der offene Unterricht, wobei der Lehrplan in wöchentliche Unterrichtseinheiten aufgeteilt ist. Das individuelle Feedback über das Leistungsniveau und das Verhalten der Schülerinnen und Schüler setzt sich aus Berichten der Lehrkräfte und Selbstbeurteilungen der Schüler zusammen. Auf der Grundlage dieses Feedback können die Schülerinnen und Schüler entscheiden, ob sie Nachhilfeunterricht benötigen und einen Arbeitsplan erstellen. Das Ziel dieses Ansatzes liegt letztlich darin, dass die Schülerinnen und Schüler ihren Lernprozess eigenständig steuern und von sich aus motiviert sind zu lernen.

John Monash Science School (Australien). In dieser Schule werden besonders leistungsstarke Schülerinnen und Schüler im Alter von 15-18 Jahren schwerpunktmäßig in Mathematik und Naturwissenschaften unterrichtet. Die Schule, die sich auf dem Clayton-Campus der Monash University befindet, arbeitet mit Angehörigen der Universität zusammen, um innovative, forschungsbasierte Lehrpläne und wöchentliche außercurriculare Aktivitäten zu entwickeln und den Schülerinnen und Schülern Zugang zu Leistungskursen auf Universitätsebene zu gewähren. Die Schüler werden fast ausschließlich in großen Gruppen von mehreren Lehrkräften unterrichtet und zusätzlich in kleinen Seminaren und durch eine genaue Beobachtung ihrer schulischen Leistung betreut. Die räumliche Umgebung kann flexibel gestaltet werden und ermöglicht einen problemlosen Zugang zu zahlreichen IKT-Ressourcen. Alle Schülerinnen und Schüler haben einen eigenen Tablet-Computer, der sowohl als wichtiges Lernmittel als auch für die elektronische Kommunikation zwischen den Schülern und den Lehrkräften genutzt wird. Besonderer Wert wird auf die berufliche Weiterbildung und Entwicklung der Lehrkräfte gelegt.

Instituto Agrícola Pascual Baburizza (Chile). Bei dieser Schule handelt es sich um eine landwirtschaftliche Berufsschule, die hauptsächlich von aus ländlichen Gebieten stammenden Schülerinnen und Schülern mit sozioökonomisch ungünstigem Hintergrund besucht wird. Sie bietet den Schülerinnen und Schülern eine interdisziplinär ausgewogene Mischung aus allgemeinbildenden Fächern (Mathematik, Sprachen, Naturwissenschaften), landwirtschaftlichen Fächern (Gartenbau, Bewässerung und Viehwirtschaft) und praxisbezogener Arbeit unter Einsatz nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktionsweisen. Besonderes Gewicht wird auch auf die Vermittlung sozialer Kompetenzen, namentlich Führungsstärke, Eigeninitiative und Ehrlichkeit, gelegt. Die Lehrkräfte fungieren als Mentoren, die Gruppen von zehn Schülerinnen und Schülern betreuen und unterstützen. Aus nationalen Evaluierungen geht hervor, dass sich die Leistungsergebnisse in Sprachen und Mathematik sowie die Abschlussquoten bei den Schülerinnen und Schülern dieser Schule stetig verbessert haben.

Quelle: OECD, Projekt Innovative Learning Environments.

und das interne und externe Evaluierungen miteinander kombiniert, ohne mit einem übermäßigen Verwaltungs- oder Kostenaufwand verbunden zu sein[43]. Fehlt es an einer Qualitätskontrolle (z.B. über vertragliche Vereinbarungen, Inspektionen und Selbstevaluierungen), kann es sein, dass die Möglichkeit zum Lernen am Arbeitsplatz für junge Menschen von den Arbeitgebern als Möglichkeit zur Beschäftigung billiger Arbeitskräfte missbraucht wird[44]. Die zuständigen staatlichen Stellen können zudem dazu beitragen, die Qualität dieser Programme zu verbessern, indem sie Standards für die Qualität der Aus- und Weiterbildung für Erwachsene setzen, Leistungsbeurteilungen und Evaluierungsmechanismen einrichten und Informationen über die Bildungsträger verbreiten (Kasten 1.1B)[45].

In den Industriestaaten und den meisten aufstrebenden Volkswirtschaften spielen Fragen der Bildungsqualität in der Kompetenzpolitik heute zwar eine führende Rolle, bei einer globalen Betrachtung des Kompetenzangebots muss jedoch berücksichtigt werden, dass große Teile der Welt nach wie vor Mühe haben, das Millenniumsentwicklungsziel der VN zu erreichen, das vorsieht, bis 2015 Grundschulbildung für alle zu gewährleisten. In Westafrika liegt die Einschulungsquote im Grundschulbereich bei lediglich 70%, und im südlichen Afrika sowie in Ost- und Zentralafrika liegt sie nur

Kasten 1.18 **Förderung der Qualität in der Erwachsenenbildung: Das österreichische Qualitätssiegel**

In den 1990er Jahren wurde in dem Bundesland Oberösterreich auf Initiative des Erwachsenenbildungsforums, eines Zusammenschlusses aller in dieser Region tätigen nicht gewinnorientierten Träger, ein Qualitätssiegel eingeführt. Das Forum hat einen Kriterienkatalog in Bezug auf die Art der Ausbildung, die Qualifikationen der Geschäftsführung und der Lehrkräfte, die Lehrpläne, die Gebäude und Räumlichkeiten sowie das Feedback der Teilnehmerinnen und Teil-nehmer entwickelt. Auf Basis dieser Kriterien überprüfen zertifizierte Prüfer verschiedene Aspekte aller Einrichtungen, die das Qualitätssiegel beantragen. Alle 15 ursprünglichen Mitglieder des Erwachsenenbildungsforums haben diese Audits bestanden, ebenso wie 260 regionale und lokale Einrichtungen, die mit diesen 15 Einrichtungen verbunden sind. Da die Erfolgsquote fast 100% beträgt, erzielt das Qualitätssiegel seine Wirkung weniger durch die Möglichkeit, dass das Siegel verweigert werden kann, als vielmehr durch die Festlegung von Kriterien, die die Organisationen erfüllen sollten. Seit 2000 können auch private gewinnorientierte Erwachsenenbildungseinrichtungen, die nicht Mitglied des Erwachsenenbildungsforums sind, diese Audits durchführen lassen und das Qualitätssiegel erwerben, was bisher 75 solche Einrichtungen in Oberösterreich getan haben. Die Kriterien für die Gewährung des Siegels werden ständig aktualisiert.

Da die Landesregierung sicherstellen möchte, dass die vor kurzem von ihr eingerichteten Bildungskonten für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden, deren Qualität angemessen ist, dürfen die Bildungsgutscheine nur für Bildungsmaßnahmen genutzt werden, die von einer mit dem Qualitätssiegel zertifizierten Einrichtung durchgeführt werden.

Quelle: OECD (2005a), *www.ibe.co.at/ebqs.html*

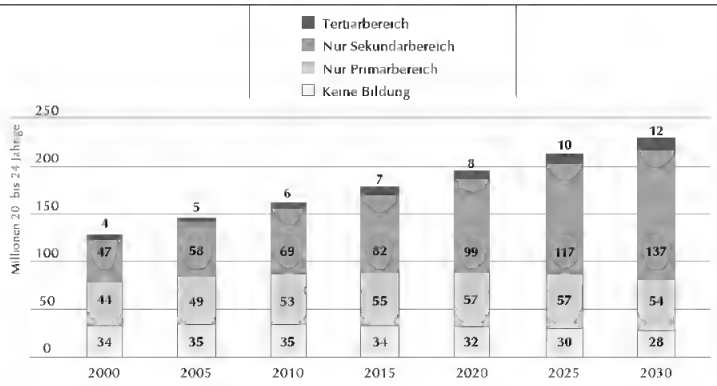
knapp über 80%. Darüber hinaus verbergen sich hinter den regionalen Mittelwerten Unterschiede innerhalb der verschiedenen Regionen. Für Ost- und Zentralafrika ist beispielsweise festzustellen, dass die Einschulungsquote im Grundschulbereich in Eritrea und Dschibuti bei 34% bzw. 44% liegt, während sie in Burundi und Madagaskar 98% beträgt. Die Zahl der Kinder, die eine Sekundarschule besuchen, ist wesentlich niedriger. In West-, Ost- und Zentralafrika besuchen nur 40% der Kinder eine Sekundarschule, selbst wenn beachtliche Fortschritte erzielt wurden. Auf der Basis der gegenwärtigen Trends werden in Afrika im Jahr 2030 59% der 20- bis 24-Jährigen eine Sekundarschule besucht haben, im Vergleich zu 42% heute. Dies wird dazu führen, dass 2030 137 Millionen 20- bis 24-Jährige über einen Sekundarabschluss und 12 Millionen über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen werden (Abb. 1.B) (OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/UNDP/UNECA, 2012).

In einigen dieser Länder werden die Bildungs- und Ausbildungsprogramme durch eine unzureichende Infrastruktur und Verwaltungskapazität beeinträchtigt, namentlich Unzulänglichkeiten bei den Qualifikationsrahmen, der Lehrerausbildung, der schulischen Ausstattung, der Bildungs- und Berufsberatung sowie der Arbeitsmarktinformation. Darüber hinaus sind die

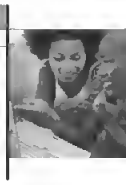
■ Abbildung 1.B ■

Projizierte Bildungsteilnahme von 20- bis 24-jährigen Afrikanerinnen und Afrikanern

Nach Bildungsniveau, 2000-2030



Quelle: OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/UNDP/UNECA (2012)
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607233



Zuständigkeiten für Aus- und Weiterbildung auf verschiedene Behörden verteilt, die isoliert voneinander arbeiten, was zu fragmentierten und inkonsistenten Programmen führt. Eine Zentralisierung der von öffentlichen Stellen angebotenen Bildungsmaßnahmen könnte in der Praxis undurchführbar sein und zur Folge haben, dass die Kluft zwischen dem Ausbildungsangebot und der Nachfrage wächst. Die Effektivität kann jedoch oft erhöht werden, wenn sichergestellt wird, dass die Stellen, die Bildung anbieten, gemeinsame Leilinien befolgen. Marokkos Programm zur Entwicklung des Humankapitals (Kasten 1.19) bietet ein Beispiel dafür, wie nachhaltige Verbesserungen erreicht werden können.

Kasten 1.19 **Marokkos Programm zur Entwicklung des Humankapitals**

Die marokkanischen Behörden messen der Entwicklung des Humankapitals besondere Bedeutung bei und haben ein beachtliches Spektrum an Programmen, Einrichtungen und Steueranreizen eingeführt, um die Kapazitäten im Bildungsbereich zu stärken, die berufliche Bildung zu verbessern und die Beschäftigung zu fördern mit dem Ziel, effektiver auf die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse des Landes eingehen zu können und Ausbildung und Beschäftigungschancen besser aufeinander abzustimmen. Der wichtigste Text in diesem Bereich ist die Nationale Charta für allgemeine und berufliche Bildung von 2000, die den gesamten Bildungssektor, einschließlich Grundbildung und Berufsausbildung, erfasst.

Es gibt spezielle Programme, um jungen Schul- und Hochschulabsolventen zu helfen, eine Beschäftigung zu finden, um die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen zu erhöhen und um Unternehmen finanziell zu unterstützen, die beschäftigungsfördernde Projekte durchführen. Es wurden mehrere sektorspezifische Ausbildungsprogramme eingerichtet, um die Bedürfnisse der Landwirtschaft, des Handwerks sowie der IKT-Branchen zu decken. Diese Programme bieten darüber hinaus Direktzuschüsse für Unternehmen, um deren Ausbildungsmaßnahmen zu unterstützen.

Die wichtigsten Institutionen, die für die Umsetzung dieser verschiedenen Arbeitsmarkt- und Ausbildungsmaßnahmen sowie für die Bewertung ihrer Auswirkungen zuständig sind, sind die nationale Agentur für Beschäftigungs- und Kompetenzförderung (Agence National de Promotion de l´Emploi et des Compétences – ANAPEC) und das nationale Beschäftigungsobservatorium. Die Ausbildungsprogramme werden durch das Bildungsministerium geleitet und auf lokaler Ebene durch die akademischen Direktoren und Koordinatoren der Sektorprogramme unterstützt. Diese Mechanismen werden durch ein System von Steuervorteilen ergänzt. Private Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen haben in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens Anspruch auf einen niedrigeren Einnahme- (20%) und Körperschaftsteuersatz (15%) und sind in den ersten zwei Jahren beim Kauf von Lehr- und Lernmitteln von der Mehrwertsteuer befreit. Sie zahlen keine Gewerbesteuer, und die für den Unterricht und die Unterkunft der Schülerinnen und Schüler genutzten Gebäude und Räumlichkeiten sind von den kommunalen Dienstleistungsteuern befreit.

Diese Programme werden vom Staat in Zusammenarbeit mit Berufsbildungsanbietern durchgeführt. Seit 1996 unterstützen vom Staat gemeinsam mit Unternehmensverbänden eingerichtete interprofessionelle Beratungsgruppen die Unternehmen dabei, ihren Ausbildungsbedarf zu identifizieren und geeignete Strategien zu entwickeln. Die ersten betriebsinternen Berufsausbildungszentren wurden 2004 im Textil- und Hotelsektor eingerichtet, um die Stellenbesetzung zu organisieren und die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Es wird damit gerechnet, dass es bis Ende 2012 150 solcher Zentren geben wird. Seit 2008 haben Unternehmen in aufstrebenden Industriezweigen, namentlich Automobilindustrie, Luftfahrt, Elektronik und Offshore-Dienstleistungen, Anspruch auf eine staatliche Ausbildungsbeihilfe, wobei sie zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern in Marokko oder im Ausland wählen können. Die ersten Evaluierungen der verschiedenen Programme und Vereinbarungen für die berufliche Bildung zeigen, dass die Unternehmen, die ihren Beschäftigten eine Aus- bzw. Weiterbildung anbieten, ihren Umsatz erhöht und beträchtliche Produktivitätssteigerungen erzielt haben.

Quelle: OECD (erscheint demnächst), *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region*

Eine ausgewogene Verteilung der Bildungschancen fördern

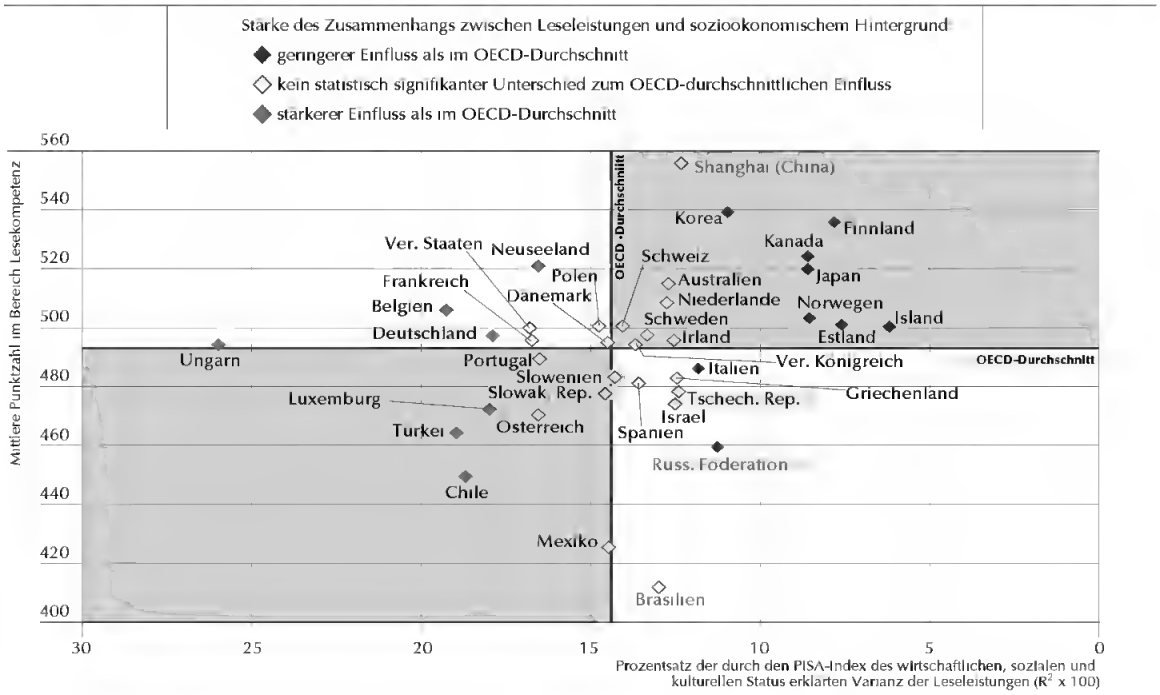
Die Ungleichheit verstärkt sich in vielen Lebensbereichen[46]; Bildung und Ausbildung können helfen, diese Kluft zu überwinden. Mehr Ausgewogenheit in der Kompetenzentwicklung ist sowohl sozial gerecht als auch ökonomisch effizient. Die Forschung bestätigt zudem seit langem, dass Chancengerechtigkeit und Qualität in der Bildung nicht unvereinbar sind[47]. Ganz im Gegenteil: es sind die Bildungssysteme, die Qualität mit Chancengerechtigkeit verbinden, die innerhalb des OECD-Raums die besten Ergebnisse erzielen (Abbildung 1.9)[48].

Für Personen, deren Qualifikationsniveau gering ist – sei es, weil sie keinen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung hatten, weil sie in der Schule „versagt" haben oder weil ihnen keine zweite Chance gegeben wird, ihre Kompetenzen zu einem späteren Zeitpunkt zu verbessern –, ist die Wahrscheinlichkeit schlechter Arbeitsmarktergebnisse und sozialen

■ Abbildung 1.9 ■

Leistungsfähige Bildungssysteme verbinden Chancengerechtigkeit mit Qualität (PISA 2009)

Qualität der Lernergebnisse, gemessen an den Leistungen 15-jähriger im PISA-Bereich Lesekompetenz, und Chancengerechtigkeit, gemessen an der Stärke des Zusammenhangs zwischen Leseleistungen und sozioökonomischem Hintergrund (PISA 2009)



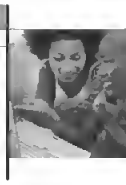
Quelle: OECD (2011d)
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607252

Misserfolgs wesentlich höher[49]. Wie aus Abbildung I.1 und I.2 in der Einführung hervorgeht, besteht für Personen mit niedrigem Grundqualifikationsniveau ein höheres Risiko wirtschaftlicher Benachteiligungen sowie eine größere Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit. Kompetenzen können auch die bürgerschaftlichen und sozialen Verhaltensweisen beeinflussen und sich in erheblichem Maße auf demokratische Abläufe und geschäftliche Beziehungen auswirken. Diese Ergebnisse decken sich in einer Vielzahl von Ländern, und bestätigen sich auch nach Bereinigung um den Bildungsabschluss und andere Hintergrundvariablen. Die Ergebnisse bestätigen, dass zwischen den Grundqualifikationen und den wirtschaftlichen und sozialen Ergebnissen in einem breiten Spektrum kultureller Kontextsituationen ein profunder Zusammenhang besteht, und dass dieser Zusammenhang vom Niveau der formalen Bildungsabschlüsse oder Diplome unabhängig ist. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, dass direkte Messgrößen insofern ein aktuelleres Bild von den Kompetenzen des Einzelnen vermitteln, als sie sowohl die Ergebnisse des Erwerbs und Verlusts von Kompetenzen im Verlauf des Lebens als auch den Lernprozess in unterschiedlichen Kontexten widerspiegeln.

Ein Angebot qualitativ hochwertiger frühkindlicher Erziehung und Schulbildung, vor allem für Kinder mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund, ist ein wirksamer Weg, um sicherzustellen, dass Kinder ihre Bildungslaufbahn aus einer guten Position heraus starten[50], so dass mit ersten Kompetenzen ein solides Fundament für die künftige Qualifikationsentwicklung gelegt werden kann[51]. Doch in den meisten Ländern erweist es sich als schwierig, unter Schülern aus sozial benachteiligten Milieus auf Dauer eine hohe Teilnahmequote zu erreichen. Etwa 20% aller Jugendlichen verlassen im OECD-Durchschnitt die Schule vor Abschluss der Sekundarstufe II.

Die Anteile variieren zwischen 3% in Korea und sage und schreibe 62% in der Türkei[52]. Einige Länder haben Mechanismen geschaffen, um von der Gefahr des Schulversagens betroffene Schülerinnen und Schüler zu identifizieren und im Auge zu behalten, insbesondere am entscheidenden Punkt des Übergangs von der Pflichtschulzeit in ein Beschäftigungsverhältnis oder Fortbildungsmaßnahmen (Kasten 1.20).

Die zuständigen staatlichen Stellen können zudem Schulversagen und Schulabbruch verhindern, indem sie Strukturen auf Ebene der Schulsysteme beseitigen, die der Chancengerechtigkeit im Wege stehen – wie z.B. Klassenwiederholungen und frühzeitige Aufteilung der Schülerinnen und Schüler –, indem sie den Prozess der Schulwahl steuern, um zu verhindern,



Kasten 1.20 **Sammlung von Informationen, um gefährdete Schülerinnen und Schüler zu identifizieren und im Auge zu behalten**

In den **Niederlanden** ist die jedem Kind über 3½ Jahren zugeteilte Identifikationsnummer (PGN) eine wichtige Informationsquelle für Forschungs- und Beobachtungszwecke. Sie wird im Allgemeinen als Bildungsnummer bezeichnet und ist mit der Steuer- und Sozialversicherungsnummer identisch. Während der Schulzeit der Schülerinnen und Schüler tauschen die Schulen ihre PGN-Nummern und andere Daten über sie untereinander aus. Auf diese Daten wird zunehmend zurückgegriffen, um Schülerleistungen, Schulbesuch und das Schulabbruchrisiko zu beobachten. Alle Sekundarschulen müssen über Fehlzeiten, nachlassendes Engagement und Schulabbruch Buch führen, und den Kommunalverwaltungen und Schulen steht ein monatlicher Bericht zur Verfügung, der es ihnen ermöglicht, vom Schulabbruch gefährdeten Schülerinnen und Schülern Priorität einzuräumen. Die Informationen werden – nach Region, Stadt und Bezirk – mit sozioökonomischen Daten verknüpft, u.a. Migrationshintergrund, Zugehörigkeit zu einer Minderheit, Arbeitslosigkeit und Anspruch auf Leistungen, was eine Fülle von Informationen liefert, die es ermöglichen, Maßnahmen einzuleiten und entsprechend anzupassen.

In der **Schweiz** zielt das Programm Case Management Berufsbildung (CM BB) darauf ab, sozial und/oder im Bildungsbereich benachteiligten Schülerinnen und Schülern zu helfen, im Bildungssystem zu bleiben und ihnen die Chance zu bieten, einen Berufsbildungsabschluss auf Sekundarstufe II zu erreichen. Das Programm dient der Identifizierung, Erfassung und Beobachtung gefährdeter Jugendlicher. Sozial und/oder im Bildungsbereich benachteiligte Schülerinnen und Schüler, die als gefährdet gelten, werden in der Regel im Alter von 14 oder 15 Jahren identifiziert. Jugendliche, die nicht an Berufsausbildungsprogrammen teilnehmen, diese nicht abgeschlossen haben oder sich nicht dafür qualifizieren konnten und zugleich in verschiedener Hinsicht sozial und/oder im Bildungsbereich benachteiligt sind, gelten als gefährdet und werden von einer in das Programm eingebundenen Agentur kontaktiert. Die Agentur hat den Auftrag, zusammen mit den betreffenden Jugendlichen die für die Erreichung eines Sekundarstufe-II-Abschlusses erforderlichen Maßnahmen festzulegen und diese zu koordinieren. Es werden Berufsorientierung und andere Maßnahmen angeboten.

Quelle: Akkerman et al. (2011); Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (OPET), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

dass es zu Segregationseffekten und mehr Chancenungleichheit kommt, die bestehende Ungleichheiten verstärken können, und alternative Bildungswege im Sekundarbereich II konzipieren, um sicherzustellen, dass die Schülerinnen und Schüler ihren Bildungsabschluss erlangen. Die zuständigen Stellen können auch die Schulen unterstützen, die einen höheren Anteil benachteiligter Schülerinnen und Schüler haben, indem sie in die Art von Führungsrolle der Schulleitung investieren, die zu einem dem Lernprozess förderlichen schulischen Umfeld führt, erstklassige Lehrer und Schulleiter gewinnen und halten und den Beziehungen zwischen Schulen und Eltern sowie Schulen und Gemeinden besondere Priorität einräumen[53]. Einige Länder haben wirksame Strategien entwickelt, die benachteiligte Schulen unterstützen, indem sie sie mit den leistungsstärksten Schulen in Kontakt bringen (Kasten 1.21).

Finanzierungsmechanismen können im Hinblick auf die Verringerung von Ungleichheit eine entscheidende Rolle spielen, insbesondere nach der Pflichtschulzeit. Gleicher Bildungszugang kann letztlich die Einkommensungleichheit verringern, und es können öffentliche Gelder und Steuererleichterungen mobilisiert werden, um sicherzustellen, dass finanzielle Erwägungen im Hinblick auf die Kompetenzentwicklung kein Hindernis darstellen. Die Länder sollten ihren allgemeinen Finanzierungsansatz durch ein umfassendes Förderungssystem flankieren, um es für benachteiligte Lernende leichter zu machen, an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Ein kombiniertes Kredit- und Beihilfesystem, das Studierenden sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bildungsbereich zur Verfügung steht, kann diesbezüglich besonders hilfreich sein. Diese Systeme können benachteiligten Lernenden helfen, ihre Schul- und Studiengebühren und Lebenshaltungskosten zu decken und eine Überlastung durch die Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung und/oder eine zu starke Abhängigkeit von der Unterstützung durch die Familie zu vermeiden. Einkommensabhängige Beihilfen helfen denjenigen, die am bedürftigsten sind und die u.U. die durch Bildungsmaßnahmen nach der Pflichtschulzeit per saldo entstehenden Vorteile unterschätzen[54].

Für einige benachteiligte Gruppen bedarf es besonderer Unterstützung, um sicherzustellen, dass sie Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung und Ausbildung haben und ihnen der Übergang von der Schule ins Berufsleben gelingt. In den meisten Ländern erzielen Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Schule weniger gute Ergebnisse, als ihre Mitschülerinnen und Mitschüler ohne Migrationshintergrund, selbst bei Berücksichtigung des sozioökonomischen Status. Sie sind unter den nichterwerbstätigen, nicht an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen teilnehmenden Personen mit geringem Bildungsniveau überrepräsentiert (Abb. 1.10). Die von Land zu Land bestehenden Leistungsunterschiede bei diesem Personenkreis, wie sie in den PISA-Ergebnissen zum Ausdruck kommen, bestätigen jedoch, dass einige Länder im

Kasten 1.21 Unterstützung benachteiligter Schulen

Shanghai-Schulkonsortium. Shanghai sieht in seiner Strategie, „leistungsschwächere Schulen" in leistungsstarke zu verwandeln, einen Weg, das Schulsystem insgesamt zu verbessern. Die Strategie besteht darin, leistungsstarke und -schwache, alte und neue, öffentliche und private Schulen in einem Cluster zusammenzufassen, dessen Kernstück eine leistungsstarke Schule ist. Ein Beispiel für diesen Ansatz ist die Qibao Education Group. Die Qibao-Sekundarschule, die sich in einem Vorort von Shanghai befindet, ist für den hohen Prozentsatz ihrer Absolventen bekannt, die von renommierten Hochschulen angenommen werden. Im Jahr 2005 wurde bei der Qibao-Sekundarschule die Qibao Education Group gegründet. Drei andere öffentliche Schulen und zwei private Sekundarschulen wurden von der Qibao-Sekundarschule „adoptiert". Alle Schulen der Gruppe weisen seit ihrer Mitgliedschaft Verbesserungen auf.

Stärkung und Verteilung der Führungsrolle in Schulen, Ontario. 2003 initiierte das Bildungsministerium Ontarios eine Bildungsreform im Sekundarbereich (Student Success/Learning to 18 Strategy). Die Student Success Strategy ist schwerpunktmäßig darauf ausgerichtet, allen Schülerinnen und Schülern qualitativ hochwertige motivierende Bildungsmöglichkeiten, und Schülerinnen und Schülern, die Gefahr laufen, die Schule ohne Bildungsabschluss zu verlassen, Unterstützung zu bieten. Eines der Hauptziele dieser Reform war die Förderung einer starken Führungsrolle in den Schulen und Distriktschulbehörden, um die Schulkultur zu verändern und langfristig eine systematische Verbesserung zu erreichen. Es wurden neue Funktionen auf Distrikt- und Schulebene geschaffen, um allen Schülerinnen und Schülern qualitativ hochwertige Bildungsmöglichkeiten, und Schülerinnen und Schülern, die Gefahr liefen, die Sekundarschule ohne Abschluss zu verlassen, Unterstützung zu bieten. Auf der Ebene der Distriktschulbehörden wurde mit dem sogenannten „Student Success Leader" eine neue Funktion geschaffen, um Führungskapazitäten aufzubauen. Auf Schulebene wurde die Funktion des „Student Success Teacher" geschaffen, um Schülerinnen und Schülern, die Gefahr liefen, die Schule vorzeitig zu verlassen, Unterstützung zu bieten, während sich ein „Student Success Team" (zu dem Schulleiter, Student Success Teacher und Mitarbeiter gehören) der Bedürfnisse von Schülern mit nachlassendem Engagement annimmt und sich zudem darum bemüht, allen Schülerinnen und Schülern eine qualitativ hochwertige Lernerfahrung zu bieten.

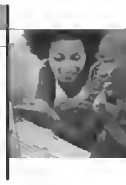
Verbesserung des Schulklimas in Frankreich. Im September 2010 wurde das ECLAIR-Programm (Ecoles, collèges et lycées pour l'ambition et la réussite) initiiert, das darauf abzielt, in den Schulen, in denen ein hohes Maß an Unterrichtsstörungen und Gewalt zu beobachten ist, das Schulklima zu verbessern. Das Programm verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: ein besseres Lernumfeld für alle Schüler zu gewährleisten und Lehrkräfte sowie anderes Personal zu binden und zu motivieren. Zur Erreichung dieser Ziele sucht das Programm, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bildungsbedarf und pädagogischen Mitteln herzustellen, indem es das Angebot an – qualitativ hochwertigeren – Humanressourcen erhöht, mehr Freiheit bei der Einstellung von Schulleitern einräumt und spezifische Maßnahmen vorsieht, um die Sicherheit in den Schulen zu verbessern. Das ECLAIR-Programm lief ein Jahr lang in den 105 Schulen mit dem höchsten Grad an Störungen; es wurde im September 2011 auf 324 Schulen des Sekundarbereichs I und 1 911 Grundschulen ausgedehnt.

Quelle: OECD (2011c), OECD (2012b)

Hinblick auf die Integration von Zuwandererkindern in ihr Bildungssystem und die Förderung ihres reibungslosen Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben erfolgreicher sind als andere.

Auf eine vollständige Integration von Zuwandererfamilien in die Aufnahmeländer ausgerichtete Maßnahmen sollten sich darauf konzentrieren, Sprachunterricht auf allen Ebenen[55] anzubieten, insbesondere für sehr junge Kinder. Kinder im entscheidenden Alter von 3 oder 4 Jahren sind jedoch in der Regel im Sprachunterricht unterrepräsentiert[56]. Später in der Schule sind dann auch ein inklusives Umfeld und das Engagement der Eltern für eine dauerhafte Integration von Bedeutung. Einigen Ländern ist es gelungen, Studierende für die Lehrerausbildung zu gewinnen[57] und haben Lehrkräfte für die Arbeit mit vielfältigen Schülerpopulationen ausgebildet[58]. Doch die Beherrschung der Unterrichtssprache neben der Muttersprache[59] ist für eine vollständige Teilhabe und die Erzielung guter Ergebnisse von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in der Schule von entscheidender Bedeutung, wie am Erfolg vieler Länder mit gezielter Sprachförderung deutlich wird. Die Kinder von Migranten und ihre Eltern brauchen zudem häufig etwas mehr Beratung und Informationen über die sich ihnen bietenden Bildungsoptionen (Kasten 1.22).

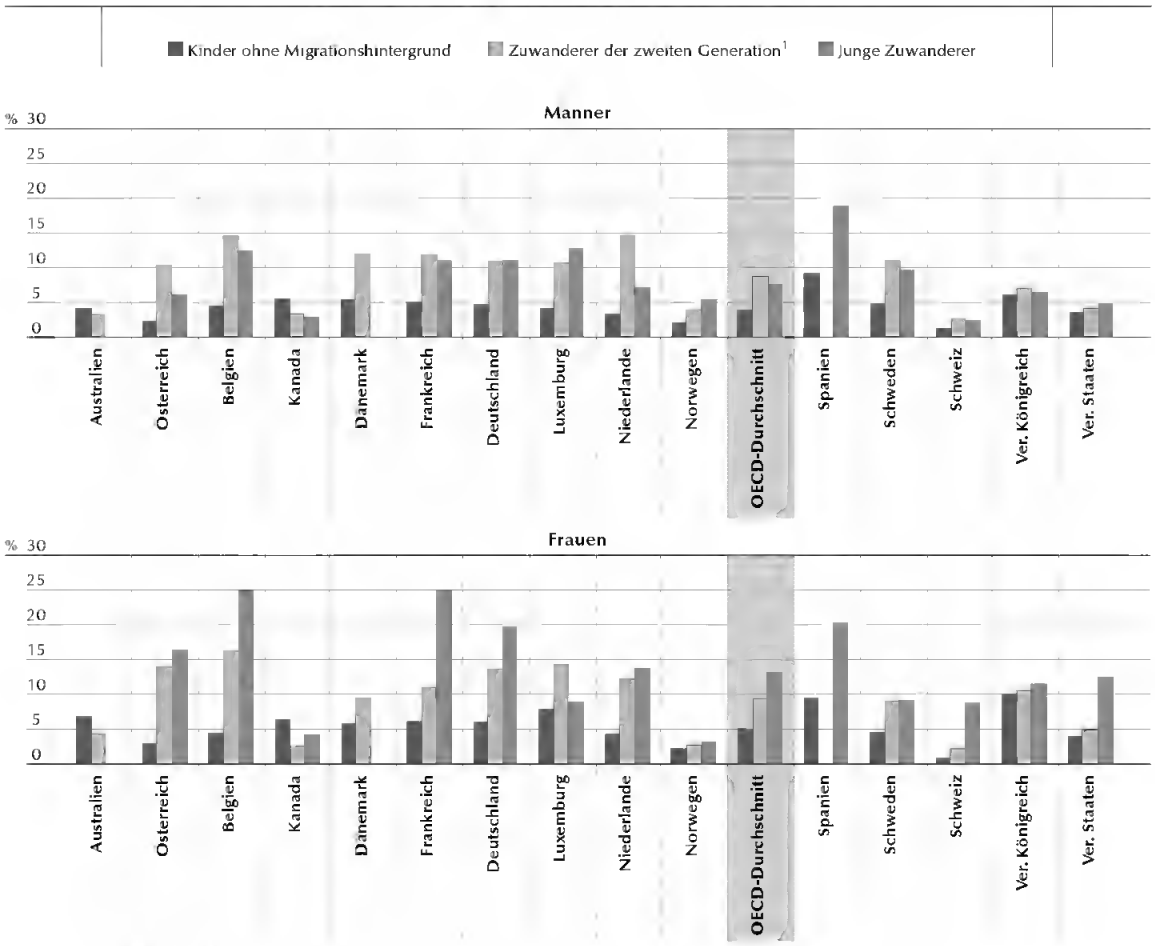
Personen, die die Schule mit einem sehr niedrigen Qualifikationsniveau verlassen, kann der zweite Bildungsweg Möglichkeiten eröffnen, der Spirale von geringen Kompetenzen und schlechter wirtschaftlicher Position zu entkommen. Untersuchungen zeigen, dass eine große Anzahl von Erwachsenen nur ein minimales Grundqualifikationsniveau aufweist: Je nach Land fehlt es einem bis zwei Dritteln der Erwachsenenbevölkerung an den erforderlichen Mindestqualifikationen, um an Weiterbildung teilzunehmen und in modernen Volkswirtschaften erfolgreich zu sein[60]. In vielen Ländern der unteren und mittleren Einkommensgruppe ist dies ein besonders schwerwiegendes Problem[61]. Es ist unwahrscheinlich, dass diese



■ Abbildung 1.10 ■

Prozentsatz der „gefährdeten Bevölkerung" unter Kindern ohne Migrationshintergrund und jungen Zuwanderern, Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen, nach Geschlecht, 2007

„Gefährdete Bevölkerung" bedeutet definitionsgemäß schlecht ausgebildet (unterhalb Sekundarstufe II) und weder beschäftigt noch in Aus- oder Weiterbildung (sogenannte NEET-Gruppe, Not in Education, Employment or Training). Junge Zuwanderer sind im Ausland geborene Personen, die bei der Einreise unter 18 Jahre alt waren.



1. Zuwanderer der zweiten Generation sind im Erhebungsland geborene Personen, deren Eltern im Ausland geboren sind.
Quelle: Liebig und Widmaier (2010)
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/688932607271

Personen angesichts ihrer negativen Erfahrungen mit dem Schulsystem aus eigener Initiative in ihre Weiterbildung investieren; und es ist auch unwahrscheinlich, dass sie an arbeitgeberfinanzierten Schulungen teilnehmen können[62], was bedeutet, dass sie am Arbeitsmarkt sogar noch größere Schwierigkeiten haben. Der Staat sollte dieser Personengruppe über den zweiten Bildungsweg Grundqualifikationskurse anbieten und Anreize für die Arbeitgeber schaffen, ihre geringqualifizierten Kräfte an diesen Kursen teilnehmen zu lassen (Kasten 1.23). Einige Länder haben erfolgreiche Strategien entwickelt, mit denen sie geringqualifizierte Erwachsene durch ein Angebot verschiedener miteinander kombinierter Lernformen und -zwecke – häufig in einem außerschulischen Umfeld – erreichen. Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt oder ausgeschlossen waren, ist es daher durch die Verbesserung ihrer Kompetenzen möglich, wieder den Weg dorthin zu finden.

Das Geschlechtergleichgewicht im Bildungsbereich konnte zwar in vielen Industriestaaten generell realisiert werden, ist jedoch in einem Teil der Entwicklungsländer immer noch ein unerreichbares Ziel. Dies erklärt auch, warum das Schwergewicht der Leistungen des OECD-Entwicklungsausschusses u.a. häufig auf Geschlechtergleichstellung liegt (Kasten 1.24).

Kasten 1.22 **Dänemark: „Brug for alle unge" und „Fastholdelseskaravanen"**

Die Kampagne „Brug for alle unge" wurde 2003 vom dänischen Ministerium für Flüchtlinge, Zuwanderung und Integration mit dem Ziel initiiert, die Chancengleichheit im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Im Dezember 2011 wurde die Kampagne dem Ministerium für Kinder und Bildung übertragen. Die Kampagne umfasst überdies einen unabhängigen Teil, den sogenannten „Fastholdelseskaravanen". Hauptziel dieser beiden groß angelegten Kampagnen ist es, die Integration junger Zuwanderer, einschließlich Zuwanderer der zweiten Generation, durch Fördermaßnahmen zur Erreichung eines Bildungsabschlusses – insbesondere im Bereich der Berufsbildung –, in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um eine dauerhafte Integration zu gewährleisten, besteht ein zweites Ziel darin, diese jungen Schülerinnen und Schüler zu ermutigen, ihre Ausbildung in Bereichen fortzusetzen, in denen Kräftemangel prognostiziert wird und in denen Jugendliche mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert sind.

„Brug for alle unge" stellte ein Team junger Vorbilder mit Migrationshintergrund zusammen, die in der Bildung und am Arbeitsmarkt erfolgreich waren. Diese Personen mit Vorbildfunktion reisen im Land umher und reden mit anderen Jugendlichen, die ebenfalls einen Migrationshintergrund haben, über ihre Erfahrungen und erteilen Ratschläge, wie sie Bildungsprogramme auswählen und erfolgreich absolvieren können. Für einen Erfahrungsaustausch zwischen den Eltern wurde zudem ein Team sogenannter Elternvorbilder gebildet.

Werbekampagnen für verschiedene Lehrgänge in Berufsbildungsschulen und in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen, wo künftig mit Personalengpässen gerechnet wird, wurden ebenfalls initiiert; die Zielgruppe sind 16- bis 20-jährige Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. Eine ähnliche Kampagne wurde mit dem Ziel durchgeführt, Jugendliche für eine Laufbahn bei Polizei, Armee sowie Not- und Sicherheitsdiensten zu gewinnen. Den Lehrkräften in Berufsbildungsschulen wurden Kurse angeboten, um ihre Fähigkeit zu verbessern, Schülerinnen und Schüler zu unterrichten, deren Muttersprache nicht dänisch ist. Zu weiteren Zielen des „Fastholdelseskaravanen" gehört es, in Zusammenarbeit mit den Berufsbildungsschulen neuartige pädagogische Hilfsmittel und Methoden zu entwickeln, die auf Jugendliche aus Minderheiten zugeschnitten sind.

Als Reaktion auf einen Mangel an Ausbildungsplätzen und Lehrstellen hat das Fastholdelseskaravanen-Programm zudem einen benutzerfreundlichen Leitfaden für Schülerinnen und Schüler konzipiert, die eine Lehrstelle suchen. Dieser Leitfaden unterstützt Lehrstellenbewerber bei der Abfassung von Bewerbungsschreiben und Lebenslauf und hilft ihnen, bei Einstellungsgesprächen besser abzuschneiden.

Fastholdelseskaravanen stellt überdies ein Mentorenteam qualifizierter Mechaniker und Schmiede im Ruhestand zusammen, um auf Hilfe angewiesene Jugendliche in Berufsbildungseinrichtungen zu unterstützen. Das Mentorenteam hat die Aufgabe, dieser Gruppe von Schülerinnen und Schülern während des Berufsbildungsprogramms mit Rat und Tat zur Seite zu stehen.

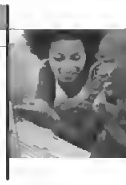
Quelle: *www.brugforalleunge.dk*.

Kasten 1.23 **Eine Chance für Erwachsene mit niedrigem Qualifikationsniveau durch Möglichkeiten des zweiten Bildungswegs**

In mehreren Ländern, die über klar definierte Strategien verfügen, um die Zielgruppe der Erwachsenen mit niedrigem Qualifikationsniveau zu erreichen, besteht ein Konzept, das sich als erfolgreich erwiesen hat, darin, vom traditionellen Schulmodell abzugehen und zu versuchen, soweit wie möglich verschiedene Lernformen und -zwecke miteinander zu kombinieren. Zum Beispiel bietet sich in **Deutschland** für Personen, die sich im unteren Bereich des Kompetenzspektrums befinden, durch eine ganze Reihe von Möglichkeiten des zweiten Bildungswegs eine Chance. Das Schwergewicht liegt zum Teil auf nichtformale, mit dem täglichen Leben zu vereinbarenden Lernkontexten, wobei die Unterrichtsdauer wöchentlich nur wenige Stunden beträgt. Das Ziel besteht darin, Erwachsene zu unterstützen, die zögern, an Lernaktivitäten teilzunehmen. In den **Niederlanden** wird zudem bei einigen Programmen der Sprachunterricht mit der Tätigkeit am Arbeitsplatz und in einigen Fällen auch mit der Ausbildung am Arbeitsplatz kombiniert. Auch der intergenerative Ansatz hat sich als erfolgreich erwiesen.

Korea hat alternative Methoden eingeführt, um geringqualifizierte Erwachsene zu erreichen und erfolgreich auszubilden. Grundqualifikationskurse werden auf lokaler Ebene von sozialen Einrichtungen, Frauen- und vielen Nichtregierungsorganisationen angeboten. Um Erwachsene zu erreichen und zur Teilnahme zu bewegen, nimmt z.B. das Personal des Anyang Citizens Adult Education Centre an Orten wie Supermärkten, Schönheitssalons und Bushaltestellen Kontakt zu Frauen auf. Das Lehrerpersonal besteht aus Freiwilligen, von denen einige früher

...



selbst Kursteilnehmer waren. Dieses Zentrum ist mit 25 weiteren NRO vernetzt, die ebenfalls Grundbildungskurse anbieten. In speziellen Schulen, sogenannten „Paraschools", erhalten Geringqualifizierte, die kein Ganztagsangebot benötigen, Grundbildungsunterricht für Erwachsene. Sogenannte „Civic Schools" bieten ein dreijähriges Kompakt-Grundbildungsprogramm, und „Civic High Schools" einen der Sekundarschulbildung entsprechenden Bildungsgang.

Einige Länder haben ein Programmangebot im Rahmen des zweiten Bildungswegs, dessen Schwergewicht auf einer Kombination aus schulbasiertem Lernen und Lernen am Arbeitsplatz in einem dualen Lehrausbildungssystem für Erwachsene liegt. Da viele Erwachsene an einer Berufsausbildung des zweiten Bildungswegs interessiert sein dürften, beträgt z.B. in **Österreich** die Dauer sogenannter „Intensivausbildungen" ein Jahr statt drei Jahren. Die Programme sind sowohl kurz als auch intensiv und führen zu einer Qualifikation, die ebenso anerkannt ist wie die des konventionellen Berufsbildungssystems. 2002 erhielten 5 300 Personen einen Intensivausbildungsabschluss und nahmen anschließend eine Tätigkeit im Handwerk auf; das sind mehr als 10% der Personen, die nach Abschluss einer regulären Berufsausbildung einen handwerklichen Beruf ergreifen. In **Polen** hat der Erfolg der Berufsbildungsprogramme für Jugendliche das Interesse an der Entwicklung ähnlicher Programme für geringqualifizierte Erwachsene verstärkt.

Mit Komvux besteht in **Schweden** ein kommunales System für Erwachsenenbildung auf Pflichtschul- und Sekundarstufe-II-Niveau. Es bietet Erwachsenen über 20 Jahren die Möglichkeit, ihre Kompetenzen zu verbessern oder anders auszurichten und die allgemeinen Aufnahmebedingungen für den tertiären Bildungsbereich zu erfüllen. Traditionelle Fächer wie z.B. Sozialwissenschaften, Schwedisch, Englisch und Mathematik dominieren. Dank eines hohen „Gemeinsamkeitsgrads" – d.h. ein hoher Anteil der Teilnehmer besucht dieselben allgemeinbildenden Kurse – ist ein geringeres Maß an Erwachsenenbildung erforderlich, um von einem Beruf, der eine berufsbildende Qualifikation erfordert, in einen Beruf überzuwechseln, der einen allgemeinen Bildungsabschluss verlangt (z.B. Bachelor-Niveau in Betriebswirtschaft oder Informatik).

Quelle: OECD (2005a).

Der sozioökonomische Hintergrund hat zwar in der Regel in praktisch allen Ländern Einfluss auf die Bildungsergebnisse, doch wird das Problem in Ländern, in denen die ärmsten Haushalte ihre Kinder als Einkommensquelle betrachten und Kinderarbeit weiterhin ein Problem darstellt, noch verstärkt[63]. Gleichzeitig gelang es einigen Ländern, sehr erfolgreich gegen diese Probleme vorzugehen, häufig durch eine Veränderung der Anreizstrukturen. Eines der erfolgreichsten Schulzahlungsprogramme wurde in Brasilien in Partnerschaft mit der UNICEF geschaffen (Kasten 1.25).

Kasten 1.24 **Auf die Gleichstellung der Geschlechter im Bildungswesen ausgerichtete Leistungen**

Die DAC-Geberländer im OECD-Raum stellen einen Großteil ihrer Leistungen für das Bildungswesen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung zur Verfügung. Die Geber sollten sicherstellen, dass diese Leistungen Mädchen den Verbleib im Schulwesen erleichtern, insbesondere durch die Förderung eines „mädchenfreundlichen" Schulumfelds. Die EZ-Leistungen der Geberländer des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) beliefen sich 2010 auf insgesamt 129 Mrd. US-$, was dem höchsten je erreichten Niveau und einem Anstieg um 6,3% gegenüber 2009 bzw. etwa 0,32% des kombinierten Bruttonationaleinkommens der DAC-Mitgliedsländer entspricht.

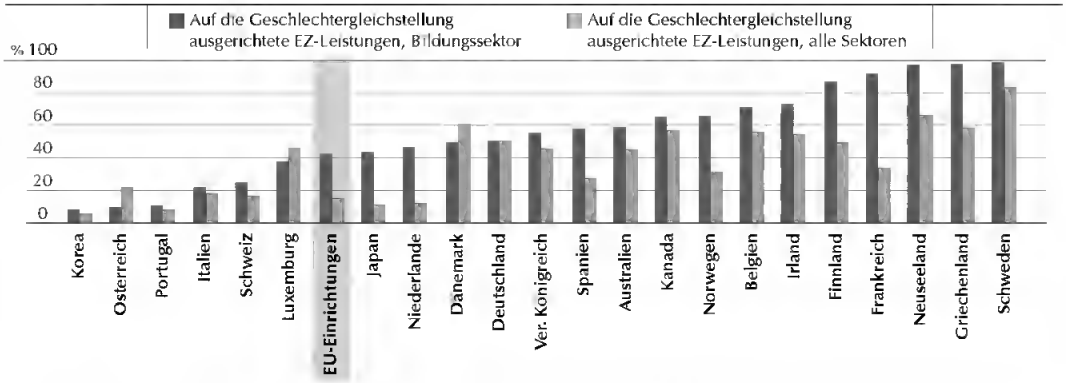
Im Bildungssektor fielen die für die Geschlechtergleichstellung und Stärkung der Frauen bestimmten Leistungen 2009-2010 mit einer Gesamthöhe von 4,7 Mrd. US-$ (jahresdurchschnittliche Zusagen) mehr als doppelt so hoch aus wie in den Jahren 2004-2005. Das entsprach nahezu 20% aller auf die Geschlechtergleichstellung ausgerichteten EZ-Leistungen der DAC-Mitglieder im Zeitraum 2009-2010.

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass in den Jahren 2009-2010 im Durchschnitt 60% der Gesamtleistungen aller DAC-Mitglieder (ohne die Vereinigten Staaten) an den Bildungssektor hauptsächlich oder in erheblichem Maße auf die Gleichstellung der Geschlechter abzielten – dieser Prozentsatz ist deutlich höher als der Anteil, der in allen Sektoren zusammengenommen der Geschlechtergleichstellung gewidmet wurde. In den meisten DAC-Ländern betrafen mindestens 50% der EZ-Leistungen an den Bildungssektor Anliegen der Geschlechtergleichstellung, sei es als Hauptziel oder als bedeutendes Ziel; in Ländern wie Neuseeland, Griechenland und Schweden flossen nahezu die gesamten EZ-Leistungen für das Bildungswesen in die Förderung der Geschlechtergleichstellung.

...

Anteil der auf die Geschlechtergleichstellung ausgerichteten EZ-Leistungen, Bildungssektor und alle Sektoren

Zusagen 2009-2010



Anmerkung: Der Begriff „Alle Sektoren" umfasst alle Sektoren, in die EZ-Leistungen fließen können: Bildungswesen, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, staatliche Verwaltung, sonstige soziale Sektoren, alle Produktionssektoren sowie sektorübergreifend.

Die Hauptempfängergebiete der auf die Geschlechtergleichstellung ausgerichteten EZ-Leistungen an den Bildungssektor waren 2009-2010 Subsahara-Afrika, das 31% dieser Gesamtleistungen erhielt, gefolgt von Süd- und Zentralasien mit 16%, Ostasien mit 12% und Nordafrika mit 10%. Die verbleibenden Regionen erhielten 5% oder weniger der schwerpunktmäßig auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgerichteten Gesamtleistungen an den Bildungssektor.

Quelle: OECD (erscheint demnächst), *Report on the Gender Initiative*.

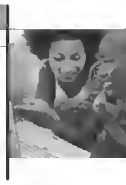
Kasten 1.25 **Bolsa Escola – Ein erfolgreiches Förderprogramm für benachteiligte Familien in Brasilien**

Zunächst war Bolsa Escola geografisch auf wenige Gegenden beschränkt, mit zunehmendem Erfolg des Programms wurde es aber auch von anderen Regionen übernommen. Bolsa Escola zahlte Müttern Bargeld-Stipendien direkt aus, damit diese ihre 6- bis 15-jährigen Kinder in die Schule schicken konnten. Auch wenn die Stipendiumssätze mit etwa 5 US-$ je Kind und Monat niedrig waren, halfen sie vielen armen Familien bei der Verbesserung ihrer Lebensqualität (einige Familien nutzten das Stipendium beispielsweise, um Strom zu kaufen) und förderten gleichzeitig die Bildung ihrer Kinder. Eine bahnbrechende Neuerung des Programms war die Dezentralisierung auf die Kommunalebene, in deren Rahmen den Gemeinden die Auswahl der Empfänger und die Durchführung der Leistungsgewährung übertragen wurde. Am Ende erreichte Bolsa Escola etwa 10 Millionen Kinder. 2003 mündete es dann in das größere, viel gepriesene Bolsa-Familia-Programm.

Quelle: OECD (2010i).

DIE LÄNDER KÖNNEN DIE ZUWANDERUNG VON FACHKRÄFTEN ERMÖGLICHEN

In manchen Situationen reicht die Entwicklung der Kompetenzen in der Landesbevölkerung möglicherweise nicht aus. Um durch Fachkräftemangel bedingte Produktionsengpässe zu vermeiden, kann die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften gestattet werden. Eine andere Möglichkeit, Arbeitskräfte mit anspruchsvollen Kompetenzen zu gewinnen, besteht darin, ausländische Studierende nach ihrem Abschluss zum Verbleib im Land zu ermutigen. Was für ein Land ein Gewinn ist, stellt naturgemäß für ein anderes aber einen Verlust dar, und der Verlust hochqualifizierter Fachkräfte durch Migration kann im Herkunftsland gravierende Kompetenzengpässe entstehen lassen. Die Förderung der Rückkehrmigration kann der Kompetenzvermittlung an Entwicklungsländer und aufstrebende Volkswirtschaften dienen, da die Rückkehrer die im Ausland erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen mitbringen. Wie im Kapitel „Vorhandene Kompetenzen aktivieren" weiter unten beschrieben wird, haben einige Länder Maßnahmen eingeführt, um dem Braindrain Einhalt zu gebieten und Arbeitskräfte im Land zu halten. Erfahrungsgemäß sind die besten Maßnahmen nicht jene, mit denen versucht wird, die Abwanderung durch Zwangsmaßnahmen zu verhindern, sondern vielmehr jene, die Anreize zum Verbleib im Land bieten.



Gleichzeitig kann die Möglichkeit der Auswanderung, um im Ausland einen höheren Bildungsertrag zu erzielen, für die Bevölkerung in den Herkunftsländern auch einen Anreiz entstehen lassen, mehr in Bildung und Ausbildung zu investieren: Da nicht alle gebildeten und gut ausgebildeten Kräfte das Land verlassen werden, dürfte es im Herkunftsland per saldo zu einer Stärkung des Humankapitals kommen.

Zugang ausländischer Fachkräfte erleichtern

Es kann sein, dass Länder einen Qualifikationsmangel aufweisen, sei es weil die Konjunktur in einigen neuen Branchen boomt, es aber nicht genug Personen gibt, die für die Arbeit in diesen Bereichen ausgebildet sind, weil die Bevölkerung altert und es nicht genügend junge Menschen gibt, um die in Rente gehenden älteren Arbeitskräfte zu ersetzen, oder weil sie einen Wandel in ihrer Wirtschaftsstruktur zu Gunsten von Branchen mit höherer Wertschöpfung herbeiführen wollen, was eine besser ausgebildete Erwerbsbevölkerung voraussetzt.

Aktionen zur Förderung der Arbeitsmigration können andere Maßnahmen ergänzen, um diesen Engpässen zu begegnen. Laut Empfehlungen der OECD-Roadmap für das Management der Arbeitsmigration[64] soll ein effektives Migrationsprogramm u.a. Folgendes leisten:

- Ermittlung des Fachkräftebedarfs des Arbeitsmarkts, unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen in der Nichtzuwandererbevölkerung sowie der Veränderungen bei den Bildungsabschlüssen;
- Einrichtung formeller Verfahren für die Anwerbung ausländischer (auch geringqualifizierter) Arbeitskräfte;
- Erteilung einer ausreichenden Zahl an Visa und zügige Bearbeitung der Visaanträge;
- Verankerung effizienter Methoden zur Überprüfung des Aufenthalts- und Migrationsstatus; und
- Umsetzung wirkungsvoller Verfahren für Grenzkontrollen und Kontrollen in den Betrieben.

Die Länder haben verschiedene Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmigration eingeführt[65]. Zwar gibt es in den meisten Ländern Auswahlverfahren für Arbeitsmigranten, doch unterscheiden sich die Länder in Bezug auf das Ausmaß, in dem die staatlichen Stellen am Auswahlprozess beteiligt sind, und dem Grad, bis zu dem Arbeitgeber potenzielle Mitarbeiter auswählen. Der Zuzug in europäische Länder zur Arbeitsaufnahme ist generell nur für Personen möglich, die ein Stellenangebot haben. Einige Länder, darunter Australien und Kanada, lassen die sogenannte „angebotsinduzierte" Arbeitsmigration zu, bei der potenzielle Arbeitsmigranten aufgefordert werden, sich zu bewerben, und einer gewissen Anzahl wird die Einreise ins Land ohne spezifisches Arbeitsangebot gestattet. Die Auswahl der Migranten erfolgt generell auf der Basis ihrer Kompetenzen und anderer soziodemografischer Merkmale. Allerdings haben beide Länder die angebotsinduzierte Migration jüngst eingeschränkt, da Zuwanderer, die ohne Arbeitsangebot ins Land kamen, häufig die Erfahrung gemacht hatten, dass ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und gesammelte Arbeitserfahrung am lokalen Arbeitsmarkt wenig geschätzt wurden. Die Auswahl von Arbeitsmigranten durch ein Stellenangebot kann anhand einer Arbeitsmarktprüfung (dabei müssen die Arbeitgeber nachweisen, dass sie eine Stelle auf nationaler Ebene für einen bestimmten Zeitraum ausgeschrieben haben, ohne einen geeigneten Kandidaten zu finden, bevor sie ausländische Kandidaten berücksichtigen können), von Lohnkriterien oder einer Liste von Berufen, in denen Personalmangel besteht, erfolgen. Diese Kriterien können auch mit anderen, insbesondere sozioökonomischen Kriterien verknüpft sein[66].

Über die Steuergesetzgebung kann die Zuwanderung ebenfalls beeinflusst werden. Bis 2010 hatten 16 OECD-Länder gezielte Steueranreize für hochqualifizierte Arbeitskräfte geschaffen[67]. Einige dieser Länder haben steuerliche Anreize eingeführt, um den Effekt einer als wettbewerbshindernd empfundenen Steuerlast auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Andere wiederum nutzen Steuervergünstigungen, um Fachkräfte anzuwerben oder zu halten, wenn beispielsweise Qualifikationsengpässe zu befürchten sind.

Die internationale Mobilität hat im vergangenen Jahrzehnt sowohl in den OECD-Ländern, die zu den traditionellen Einwanderungsländern gehören, als auch in anderen Zielländern deutlich zugenommen[68]. Folglich ist der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung stetig gestiegen. Der Bildungsstand der Migranten ist in den OECD-Ländern sehr unterschiedlich[69]. In einer Mehrzahl der Zielländer ist unter den Migranten der Anteil derjenigen, die über einen Tertiärabschluss verfügen, größer als bei den Arbeitskräften ohne Migrationshintergrund. Australien, Kanada und Neuseeland, traditionelle Einwanderungsländer, die seit langem über Progamme verfügen, in deren Rahmen eine beachtliche Zahl von Arbeitsmigranten zugelassen wird, haben mit die größte Migrantenpopulation, und die Bildungsabschlüsse unter den Migranten sind hier auch höher als unter Personen ohne Migrationshintergrund. Beide Fakten hängen mit den selektiven Auswahlverfahren für Arbeitsmigranten zusammen, die hochqualifizierte Migranten bevorzugen. Gleichzeitig kann eine gezielte Bildungspolitik in den Zielländern Migrantenkindern zum Erfolg verhelfen (Kasten 1.26).

Kasten 1.26 **Erschließung des Potenzials von Migrantenkindern**

Wie gut Zuwanderer in eine Gesellschaft integriert sind, lässt sich zweifellos nicht anhand eines Vergleichs ihrer Leistungen mit denen ihrer Mitbürger am besten messen, sondern vielmehr an den Ergebnissen ihrer Kinder. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund schneiden in PISA schlechter ab, doch schwankt der Leistungsabstand zwischen ihnen und Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund in den einzelnen Ländern selbst nach Bereinigung um sozioökonomische Unterschiede erheblich. Es gibt nur wenige OECD-Länder, in denen die Ergebnisse 15-jähriger Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund im Bereich Lesekompetenz denen ihrer Mitschüler ohne Migrationshintergrund entsprechen; hierbei handelt es sich um Länder wie Australien, Kanada und Neuseeland, in denen über viele Jahre hinweg eine selektive Migrationspolitik verfolgt wurde und die ankommenden Migranten in der Regel hochgebildet sind. Dasselbe trifft auf Israel zu, wo die Zuwanderung hochgebildeter Juden aus allen Teilen der Welt in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat. In anderen Ländern, in denen Migrantenkinder gut abschneiden, erfolgte die Migration häufig zu einem Zeitpunkt, als diese Länder noch Teil größerer Staaten waren und/oder einen anderen internationalen Status hatten. In den meisten anderen Ländern lagen die Leistungen der Migrantenkinder im Bereich Lesekompetenz selbst unter Berücksichtigung des Bildungsniveaus der Eltern weit hinter denen der einheimischen Mitschüler zurück.

Die Gestaltung einer Bildungspolitik, die den Bedürfnissen der Migrantenkinder gerecht wird, ist weder einfach noch preiswert. Es bedarf konzertierter Anstrengungen, um diese Bedürfnisse wirklich zu verstehen und herauszufinden, wie sie am besten erfüllt werden können. Altersbedingte Benachteiligungen bei der Ankunft lassen sich am wirksamsten beheben, indem, wann immer dies möglich ist, ein früherer Zuzug der Migrantenkinder begünstigt wird.

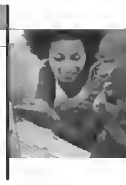
Hierbei handelt es sich aber nicht um einen Aspekt, der allein von der Migrationspolitik gesteuert wird oder gar im Ermessen der Zuwanderer liegt, wenn diese beispielsweise mit ihren Familien auswandern, weil sie in ihrem Land verfolgt werden oder lebensbedrohlichen Situationen ausgesetzt sind. Die Tatsache aber, dass die schulischen Leistungen so stark vom Alter bei der Ankunft abhängen, legt den Schluss nahe, dass Migranten, die sich niederlassen wollen oder dies in Erwägung ziehen, dazu ermutigt werden sollten, ihre Familien so rasch wie möglich ins Land zu holen. In den meisten Ländern gibt es Bestimmungen, die von bestimmten Migrantenkategorien verlangen, dass sie über angemessene Einkommen und Wohnverhältnisse verfügen, bevor sie einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen können. Diese Maßnahmen, deren Ziel es ist, Migrantenfamilien einen Mindestlebensstandard zu garantieren, können die Ankunft von Migrantenkindern hinausschieben und für einige unter ihnen unbeabsichtigt zur Folge haben, dass sich der Erwerb der Unterrichtssprache verzögert und sie in der Schule in Rückstand geraten.

Wer die Sprache des Aufenthaltslands bei der Ankunft nicht versteht, hat einen bedeutenden Nachteil; ebenso gravierend ist aber auch der geringe Kontakt mit dieser Sprache außerhalb der Schule. Die PISA-Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass Schülerinnen und Schüler, die zuhause überwiegend eine andere Sprache sprechen als in der Schule, deutlich schlechtere Ergebnisse im Bereich Lesekompetenz aufweisen als Kinder, die die Unterrichtssprache größtenteils auch im familiären Kontext sprechen. Besonders stark ist der durch den Sprachgebrauch bedingte Effekt in OECD-Ländern und andernorts, wo er sich in einem Leistungsunterschied im Bereich Lesekompetenz zwischen denjenigen, die die Unterrichtssprache größtenteils zuhause sprechen, und denen, die zuhause eine andere Sprachen verwenden, von etwa 30 Punkten bzw. im Durchschnitt nahezu einem ganzen Schuljahr niederschlägt. Dieser Leistungsabstand ist auch noch bei einem Vergleich der Schülerinnen und Schüler aus ähnlichen sozioökonomischen Verhältnissen festzustellen.

Der Sprachunterricht, auch der der Muttersprache, muss sowohl für die sehr jungen Migrantenkinder als auch für die Schülerinnen und Schüler, die später kommen und nur über geringe Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelands verfügen, verstärkt werden. Die sprachlichen Kompetenzen der Eltern und insbesondere der Mütter reichen möglicherweise nicht aus, um den Kindern bei den Hausaufgaben helfen zu können. Das trifft ganz besonders im Internetzeitalter zu, wo die Medien in der Sprache des Herkunftslands in Migrantenhaushalten präsenter sind als je zuvor. Das Ziel muss darin bestehen, den Kontakt zur Sprache des Aufnahmelands sowohl in als auch außerhalb der Schule zu verstärken. Den Eltern muss diese Notwendigkeit bewusst gemacht werden, damit das häusliche Umfeld zu einer Verbesserung der Ergebnisse beiträgt.

Die Vielfalt der zugewanderten Schülerpopulation im Ländervergleich spiegelt das breite Spektrum an Herausforderungen wider, denen sich die Schülerinnen und Schüler gegenübergestellt sehen. Gleichwohl deuten die Unterschiede bei den Leistungsabständen zwischen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund darauf hin, dass selbst nach Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund die Integrationspolitik bei der Beseitigung dieser Lücken eine wichtige Rolle spielen muss.

Quelle: OECD (erscheint demnächst), *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region*, OECD (2012d), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*



Ausländische Hochschulabsolventen zum Bleiben veranlassen

Ausländische Hochschulabsolventen sind eine wachsende Quelle hochqualifizierter Zuwanderer. Informationen über die Zahl der ausländischen Studierenden (d.h. Studierende, die ihre Schulausbildung im Ausland absolvierten) stehen nicht für alle OECD-Länder zur Verfügung, die vorhandenen Informationen deuten aber darauf hin, dass ihre Zahl in den letzten zehn Jahren stark gestiegen ist. Die Einstellung ausländischer Hochschulabsolventen ist für Arbeitgeber im Inland insofern von Vorteil, als sie über Bildungsabschlüsse oder Diplome verfügen, deren Qualität sich leicht überprüfen lässt. Zudem haben sie häufig Bindungen mit der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelands aufgebaut, die es ihnen leichter machen, eine Anstellung zu finden. Um dieses wichtige Qualifikationsreservoir besser zu nutzen, haben mehrere OECD-Länder ihre Zuwanderungspolitik gelockert, um ausländischen Studierenden die Möglichkeit zu geben, parallel zu ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und nach Abschluss ihres Studiums im Land zu bleiben und dort zu arbeiten (Kasten 1.27). Der Gesamtprozentsatz aller Studierenden, die nach ihrem Studium im Aufnahmeland bleiben, variiert[70] und betrug unter den ausländischen Studierenden, die ihre studienbezogene Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängert hatten, 2008-2009 im Durchschnitt 25%; in Australien, Kanada, der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden liegt dieser Anteil bei über 25%.

Promovierte sind nicht nur in Bezug auf den Bildungsabschluss die qualifiziertesten Personen, sie sind auch der Personenkreis, der speziell für eine Tätigkeit in der Forschung ausgebildet wurde. Da über die Karrierepfade und die Mobilität dieser Gruppe Hochqualifizierter nur wenig bekannt ist, arbeiten OECD, UNESCO und Eurostat derzeit gemeinsam am Projekt Careers of Doctorate Holders, um Statistiken für diese spezifische Gruppe zu erstellen[71]. In den Teilnehmerländern haben im Durchschnitt 13,7% der Promovierten in den vergangenen zehn Jahren eine gewisse Zeit im Ausland verbracht hat, ihr Anteil reicht von 5,6% in Lettland bis 23,5% in Ungarn und 29,8% in Malta[72].

Kasten 1.27 **Wie Länder ausländische Hochschulabsolventen nach dem Studium halten**

In den letzten Jahren haben immer mehr OECD-Länder versucht, ausländische Studierende zu gewinnen, sei es als Finanzierungsquelle für Bildungseinrichtungen oder nach ihrem Abschluss als neue Wissensschöpfer, die durch eine Umwandlung ihres Aufenthaltsstatus in den eines Arbeitsmigranten zum Wirtschaftswachstum beitragen könnten. Einige Politikmaßnahmen sind darauf ausgerichtet, ausländische Studierende zur Aufnahme eines Studiums im Land zu ermutigen; andere wiederum erleichtern diesen Studierenden nach erfolgreichem Abschluss den Verbleib im Land sowie den Eintritt ins Erwerbsleben. **Deutschland** und **Österreich** gehören zu den Ländern, die ihre Arbeitsmärkte für ausländische Hochschulabsolventen weitgehend geöffnet haben. Auch die **Tschechische Republik** hat für ausländische Schüler und Studierende mit Sekundarstufe-II- oder Hochschulabschluss den Zutritt zum Arbeitsmarkt des Landes vereinfacht. Diese Absolventen brauchen keine Arbeitserlaubnis mehr.

Gemäß dem neuen Zuwanderungsgesetz in **Norwegen** können Absolventen norwegischer Hochschulen eine sechsmonatige Aufenthaltsgenehmigung beantragen, um einen ihrem Qualifikationsniveau entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Außerdem dürfen die Familienangehörigen von Studierenden, die an Kursen teilnehmen, Vollzeit arbeiten, während die Studierenden selbst einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können. Seit 2011 dürfen in der **Schweiz** ausländische Studierende nach ihrem Abschluss zwecks Arbeitsuche sechs Monate im Land bleiben. **Japan** hat ebenfalls Maßnahmen ergriffen, um ausländischen Hochschulabsolventen den Verbleib im Land zu erleichtern. So ist der Zeitraum nach dem Abschluss, in dem sie im Land bleiben und nach Arbeit suchen dürfen, von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert worden. Die meisten ausländischen Studierenden, die eine **US-amerikanische** Hochschule absolviert haben, sind berechtigt, im Anschluss an ihr Studium ein zwölfmonatiges bezahltes Praktikum zu machen, das in direktem Zusammenhang zu ihrem Studienfach steht, um praktische Arbeitserfahrung in den USA zu sammeln; seit 2008 können Absolventen einer amerikanischen Universität mit Abschluss in den Bereichen Naturwissenschaften, Technik, Maschinenbau und Mathematik darüber hinaus weitere 17 Monate nach Ende des Studiums in den Vereinigten Staaten arbeiten. 2011 kündigten die Vereinigten Staaten die Lancierung der Website Study in the States an, eine neue Online-Initiative, um ausländische Studierende zum Studium in den Vereinigten Staaten zu ermutigen.

Während manche OECD-Länder ihre Bestimmungen für ausländische Hochschulabsolventen weiter liberalisieren, haben die klassischen Aufnahmeländer für Studierende – namentlich **Australien**, **Kanada** und das **Vereinigte Königreich** – mit einer strengeren Kontrolle von Einschreibungen und Studiengängen begonnen, um Missbrauch und die Vortäuschung eines Studienprojekts als Einreisezweck auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Quelle: OECD (2011g)

Rückkehrmigration erleichtern

Migranten, die in ihr Heimatland zurückkehren, können Wissen und Erfahrungen mitbringen, die für ihr Heimatland von Nutzen sind. Jedoch kehren einige Auswanderer nicht in ihr Heimatland zurück, da sie möglicherweise an der Wiederzuwanderung gehindert werden. Ein langfristiger Aufenthaltsstatus im Zielland kann dieses Hindernis beseitigen helfen, ebenso wie Maßnahmen, die die Übertragung der Sozialversicherungsbeiträge oder -anwartschaften des Einzelnen ermöglichen. Eine Reihe von Ländern hat versucht, die Negativanreize für die Rückkehrmigration zu beseitigen und diese stattdessen zu erleichtern und zu fördern[73]. Polen unterstützt Gemeinden finanziell, die Rückkehrer einladen und ihnen Wohnungen anbieten; Estland hat eine spezielle Website erstellt, die im Ausland lebenden Estländern die Möglichkeit bieten soll, mit potenziellen Arbeitgebern in Estland in Kontakt zu treten und mehrere Länder in Asien haben Ausbildungs- und Unternehmensberatungsdienste für Rückkehrmigranten eingerichtet, die sich selbstständig machen wollen. Italien, Neuseeland, Portugal und Spanien gewähren hochqualifizierten Staatsangehörigen, die in ihr Herkunftsland zurückkehren, Steuervergünstigungen[74].

DIE LÄNDER KÖNNEN EINE WIRKSAME GRENZÜBERSCHREITENDE KOMPETENZPOLITIK EINFÜHREN

Während die Regierungen in erster Linie im nationalen Maßstab denken und handeln, wird die wirtschaftliche Tätigkeit immer internationaler. Daher muss die Kompetenzpolitik zusätzlich zur Befriedigung der Bedürfnisse der nationalen Wirtschaft zunehmend auch eine internationale Perspektive einnehmen. Einige Länder, und insbesondere die aufstrebenden Volkswirtschaften mit rasch wandelndem Kompetenzbedarf, nehmen an länderübergreifenden Bildungspartnerschaften und anderen Formen des Wissenstransfers teil. Andere Länder investieren in Kompetenzen im Ausland.

Wissenstransfer und grenzüberschreitende Bildung erleichtern

Durch Zusammenarbeit in der Kompetenzpolitik zwischen den Herkunfts- und den Zielländern können die Vorteile für beide Seiten erhöht werden. Einige Länder geben Arbeitsmigranten mit befristetem Aufenthalt beispielsweise die Möglichkeit, im Aufnahmeland an Weiterbildung teilzunehmen – diese Arbeitskräfte können das so erworbene Wissen dann mitnehmen, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren (Kasten 1.28).

Politikmaßnahmen, die die grenzüberschreitende Tertiärbildung fördern, tragen dazu bei, dass ein Land sein System rascher ausbauen kann, als wenn es sich allein auf nationale Ressourcen stützen müsste. Sie können zugleich auch zur Verbesserung der Qualität, Vielfalt und Relevanz der landesweiten Hochschulbildung beitragen – drei Kernelemente, die eine kritische Masse an qualitativ hochwertigen Hochschulen voraussetzen. Eine wachsende Zahl aufstrebender Volkswirtschaften in Asien hat ausländischen Hochschulen die Einrichtung grenzüberschreitender Hochschulstudiengänge auf

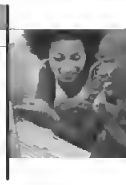
Kasten 1.28 **Ausbildung ausländischer Arbeitskräfte**

Korea bietet Arbeitskräften im Rahmen seines Programms für Aufenthaltsgenehmigungen mit einer Höchstaufenthaltsdauer von fünf Jahren für geringqualifizierte Kräfte in KMU ein „Ausbildungsprogramm für berufliche Kompetenzen und Unternehmensgründungen" an. Das Programm soll ausländischen Arbeitskräften nach der Rückkehr bei der erfolgreichen Niederlassung in ihrem Heimatland helfen und zielt sowohl auf ausländische Arbeitskräfte mit E-9-Visum als auch seit kurzem im Ausland lebende Koreaner mit H-2-Visum ab (befristete Arbeitsgenehmigung), die mehr als drei Jahre berufstätig waren oder wieder eingestellt worden sind.

Angeboten werden Ausbildungen in den Bereichen Friseurhandwerk, PC-Reparatur, Kfz-Wartung, Elektroschweißen, Baggerfahren, Koreanisch-Übersetzungen, koreanische Küche sowie Handel mit China (die meisten H-2-Visa-Inhaber sind Chinesen). Das Programm bot 2012 720 Plätze an – womit nur ein kleiner Bruchteil der vielen hunderttausend Arbeitskräfte im EPS-Programm untergebracht werden konnte. Etwa 5 000 aktive ausländische Arbeitskräfte können am Ausbildungsprogramm teilnehmen.

Andere OECD-Länder haben ebenfalls zeitlich befristete Ausbildungsprogramme für Arbeitsmigranten eingerichtet, die häufig in enger Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern umgesetzt werden. **Deutschland** verfügt beispielsweise über ein sogenanntes „Gastarbeitnehmerprogramm", das darauf abzielt, hoch- und geringqualifizierte Migranten aus Ost- und Südosteuropa die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen für eine Dauer von maximal 18 Monaten zu ermöglichen. Diese Personen sollen ausgebildet und in den deutschen Arbeitsmarkt sowie die deutsche Wirtschaft und Sprache eingeführt werden, damit sie in ihrem jeweiligen Herkunftsland einen Arbeitsplatz finden, wenn dieses Land sich im Handel mit Deutschland engagiert. Unter gewissen Umständen können die Migranten auch nach Ablauf des Programms in Deutschland bleiben.

Quelle: Employment Permit System, *www.eps.go.kr/en/supp/supp_02.jsp*, OECD (2004)



ihrem Hoheitsgebiet gestattet. Im privaten Bildungssektor Malaysias gingen 2006 beispielsweise 34% der 899 Bachelor-Studiengänge und Postgraduiertenprogramme von ausländischen Anbietern aus, wobei die Regierung hierfür Anreize geboten hat, indem sie es ausländischen Trägern auch gestattete, an Forschungsausschreibungen teilzunehmen[75]. In Brasilien hat die Regierung jüngst das Programm Science without Borders ins Leben gerufen, dass brasilianischen Sekundarstufe-I-Schülern Stipendien verleiht, die es ihnen ermöglichen, ein Studienjahr in einem der besten Colleges oder an einer der besten Universitäten im Ausland zu verbringen, mit besonderer Präferenz für die wissenschaftlich-technischen Bereiche (Naturwissenschaften, Technik, Maschinenbau und Mathematik)[76].

Die Gründung von Netzwerken für im Ausland lebende Arbeitskräfte kann ebenfalls positive Auswirkungen auf den Technologietransfer und die Investitionstätigkeit haben. Organisationen im Ausland lebender Wissenschaftler leisteten den entscheidenden Beitrag, um Firmen im Aufnahmeland dazu zu bewegen, im Herkunftsland dieser Wissenschaftler zu investieren. Es sind auch Belege dafür vorhanden, dass Netzwerke im Ausland lebender Wissenschaftler gemeinsame Forschungsprojekte mit Wissenschaftlern in ihrem Herkunftsland ins Leben gerufen und so den Technologie- und Informationsfluss verbessert haben[77].

In die Kompetenzentwicklung im Ausland investieren

Eine weitere Möglichkeit der grenzüberschreitenden Verknüpfung von Migrations- und Kompetenzpolitik sind Investitionen in Humankapital im Ausland. Diese haben den doppelten Vorteil, dass sie zum einen im Ausland angesiedelte Betriebsstätten von Firmen mit Fachkräften versorgen, wodurch im Aufnahmeland Kompetenzen aufgebaut werden, und zum anderen die Auswanderungsanreize, insbesondere unter höher qualifizierten Personen, reduzieren, da Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort vorhanden sind (Kasten 1.29).

Kasten 1.29 **Indisch-schweizerische Berufsbildungs- und Ausbildungsinitiative**

2008 startete die Schweiz in Indien ein Pilotprojekt, um in Humankapital für Schweizer Unternehmen im Ausland zu investieren. Das Projekt, Berufsbildungskooperation Schweiz – Indien, das Berufsbildung und -ausbildung anbietet, wird von der Swiss-Indian Chamber of Commerce in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB und Swissmem (Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie) geleitet. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) unterstützte die Pilotphase der Initiative, indem es Mittel bereitstellte und für Zugang zu staatlichen Stellen sorgte.

Mit der Initiative werden drei Hauptziele verfolgt: teilweise Deckung des Bedarfs in Indien operierender indischer und Schweizer Unternehmen an hochqualifizierten Arbeitskräften; Ermöglichung der Teilnahme junger Inder mit Schulabschluss an Maßnahmen der Berufsbildung, die auf den erfolgreichen Elementen des schweizerischen dualen Berufsbildungssystems aufbauen und gleichzeitig eine wertvolle und tragfähige Alternative zu einer ausschließlich akademischen Bildung darstellen; sowie Stärkung der Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Indien und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität Schweizer und indischer Betriebe.

In Bangalore und Pune läuft seit Ende 2009 ein zweijähriges Berufsbildungsprojekt im Industriesektor; 2011 schlossen die ersten Lernenden ihre Ausbildung als Produktionstechniker gemäß Schweizer Standards ab. Das Programm begann als öffentlich-private Partnerschaft, wobei mindestens 40% der Kosten in der Pilotphase von der privaten Industrie gedeckt wurden. Nach erfolgreichem Abschluss der Pilotphase wurde das Projekt in ein Privatunternehmen umgewandelt, das von einer Gruppe von Industriepartnern finanziert wird. Mit der Unterzeichnung eines Kooperationsvertrags mit dem neuen Unternehmen, SkillSonics Private Ltd, für den Zeitraum 2012-2022 sollen in diesem Zeitraum 1 Million Facharbeiter ausgebildet werden.

Quelle: *www.bbt.admin.ch/themen/01051/01071/01082/index.html?lang=en*

Tabelle 1.2 [1/3]

Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen

Wichtigste Fragen	Ausgewählte Indikatoren für die Selbsteinschätzung	Ausgewählte weiterführende Literatur und Politikbeispiele
Anreize zum Lernen schaffen		
Wie hoch ist das Kompetenzniveau in der Bevölkerung meines Landes und wie sind die Kompetenzen verteilt?	• **PISA-Ergebnisse im Zeitverlauf** http://dx.doi.org/10.1787/888932359948 • **Verteilung der Grundkompetenzen in der Erwachsenenbevölkerung** (OECD Adult Skills Survey, 2013 verfügbar) • **Bildungsabschlüsse in der Erwachsenenbevölkerung** http://dx.doi.org/10.1787/888932462168 • **Prozentsatz der Bevölkerung mit Tertiärabschluss** http://dx.doi.org/10.1787/888932459831 • **Prozentsatz der Bevölkerung mit mindestens Sekundarstufe-II-Abschluss** http://dx.doi.org/10.1787/888932459850	• „Bildungsergebnisse und Bildungsertrage" (Kapitel A), in Bildung auf einen Blick 2011: OECD-Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld www.oecd.org/edu/eag2011 • *PISA 2009 Ergebnisse: Lernfortschritte im globalen Wettbewerb: Veränderungen bei den Schülerleistungen seit 2000 (Band V)*, OECD Publishing. www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html
Wie werden sich die Bildungsabschlüsse in der Bevölkerung meines Landes in Zukunft entwickeln?	• **Trendentwicklung bei den Bildungsabschlüssen** http://dx.doi.org/10.1787/888932462339 • **Nationale demografische Statistiken und Projektionen**	• „Bildungsergebnisse und Bildungsertrage" (Kapitel A), in Bildung auf einen Blick 2011: OECD-Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld www.oecd.org/edu/eag2011
Was wissen wir über Veränderungen in der sektoralen Zusammensetzung sowie beim Kompetenzbedarf in der Wirtschaft	• **Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur** (OECD Employment Database) www.oecd.org/employment/database • **Humanressourcen in Wissenschaft und Technologie (HRST)** http://dx.doi.org/10.1787/888932485842 • **Zahl der Beschäftigten in wissenschaftlich-technischen Berufen nach Industriesektoren** http://dx.doi.org/10.1787/888932485861 • **Wachstum der Beschäftigung in wissenschaftlich-technischen Berufen nach Industriesektoren** http://dx.doi.org/10.1787/888932485880	• *Skills for Innovation and Research 2011*, OECD Publishing www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html • Handel, M. (erscheint demnächst), OECD Publishing.
Gibt es in meinem Land in bestimmten Sektoren Kompetenzlücken/-engpässe?	• **Anteil der Arbeitgeber, die angeben, bei der Einstellung qualifizierter Arbeitskräfte auf Schwierigkeiten zu stoßen** (Talent Shortage Survey, www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/right-for-the-job_5kg59fcz3tkd-en) • **Nationale Arbeitgebererhebungen**	• *Employment Outlook 2012* (erscheint demnächst), OECD Publishing
Ist das Bildungssystem in meinem Land flexibel genug, um sich den Bedürfnissen der lokalen Arbeitsmärkte anzupassen?	• **LEED Programme analysis on flexibility in VET systems** (2013-2014 verfügbar).	• *Breaking Out of Policy Silos: Doing more with less*, 2010, OECD Publishing www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34417_46764907_1_1_1_1,00.html • *Flexible Policy for More and Better Jobs, 2011*, OECD Publishing www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34417_42892129_1_1_1_1,00.html
Wer nimmt am lebenslangen Lernen teil?	• **Erwartete Zahl der Jahre in formaler und nichtformaler Aus- und Weiterbildung während eines Erwerbslebens** (EU-Erhebung über Erwachsenenbildung) • **Teilnahmequoten an formaler und nichtformaler Aus- und Weiterbildung nach Unternehmensgröße** (OECD Adult Skills Survey, verfügbar 2013)	• „Bildungszugang, Bildungsbeteiligung und Bildungsverlauf" (Kapitel C), in Bildung auf einen Blick 2011. OECD Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld www.oecd.org/edu/eag2011

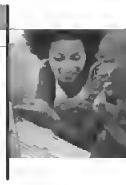


Tabelle 1.2 [2/3]

Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen

Wichtigste Fragen	Ausgewählte Indikatoren für die Selbsteinschätzung	Ausgewählte weiterführende Literatur und Politikbeispiele
Wie viel investiert mein Land in die Kompetenzentwicklung? Wie werden die Kosten aufgeteilt? Setzt mein Land die richtigen Anreize für Investitionen in die Kompetenzentwicklung?	• **Jährliche Ausgaben je Schüler/Studierenden der Bildungseinrichtungen von der Primarbildung bis zur Tertiärbildung** *http://dx.doi.org/10.1787/888932460895* • **Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Prozent des BIP für alle Bildungsbereiche** *http://dx.doi.org/10.1787/888932461028* • **Verteilung der öffentlichen und privaten Ausgaben auf die Bildungseinrichtungen nach Bildungsniveau** *http://dx.doi.org/10.1787/888932461085* • **Ausgaben für eigentliche Bildungsdienstleistungen, FuE sowie zusätzliche Dienstleistungen von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich in Prozent des BIP** *http://dx.doi.org/10.1787/888932461275*	• „Die in Bildung investierten Finanz- und Humanressourcen" (Kapitel B), in Bildung auf einen Blick 2011: OECD Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld. *www.oecd.org/edu/eag2011* • *Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD Publishing *www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html* • Müller, N. und Behringer, F. (2012, erscheint demnächst), OECD Publishing, Paris
Bietet mein Land qualitativ hochwertige Bildung und Ausbildung?	• **Verteilung der Grundkompetenzen in der Erwachsenenbevölkerung nach Qualifikationsniveau** (OECD Adult Skills Survey, 2013 verfügbar) • **PISA-Ergebnisse im Zeitverlauf** *http://dx.doi.org/10.1787/888932359948* • **Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit** (*OECD Labour Force Statistics Database*)	• *Starting Strong III – A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care 2011*, OECD Publishing *www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_39263231_49317504_1_1_1_1,00.html* • *PISA 2009 Ergebnisse: Lernfortschritte im globalen Wettbewerb. Veränderungen bei den Schülerleistungen seit 2000 (Band 5)*, OECD Publishing *www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html* • *Strong Performers, Successful Reformers in Education: Lessons from the United States*, 2010, OECD Publishing *www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_35845621_46538637_1_1_1_1,00.html* • *OECD Reviews of Vocational Education and Training, Learning for Jobs – Country Studies*, OECD Publishing *www.oecd.org/edu/learningforjobs* • *Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality, Volume 2: Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation* 2008, OECD Publishing *www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html*
Wie hoch ist in meinem Land die Inzidenz von Qualifikationsungleichheit und Chancenungerechtigkeit?	• **Abschlussquoten in der Sekundarstufe II** *http://dx.doi.org/10.1787/888932459926* • **Entwicklungen im Bereich der Chancengerechtigkeit** *http://dx.doi.org/10.1787/888932360005* • **Prozentsatz der „gefährdeten Bevölkerung" unter Kindern ohne Migrationshintergrund und jungen Zuwanderern** *www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html*	• „Bildungsergebnisse und Bildungserträge" (Kapitel A), in Bildung auf einen Blick 2011: OECD-Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld. *www.oecd.org/edu/eag2011* • *Equity and Quality in Education – Supporting Disadvantaged Students and Schools*, 2012, OECD Publishing *www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_39263231_49477290_1_1_1_1,00.html* • *No more Failures: Ten Steps to Equity in Education*, 2007, OECD Publishing *www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_39263231_39676214_1_1_1_1,00.html*

...

Tabelle 1.2 [3/3]

Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen

Wichtigste Fragen	Ausgewählte Indikatoren für die Selbsteinschätzung	Ausgewählte weiterführende Literatur und Politikbeispiele
Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte ermöglichen		
Wie hoch sind die Nettomigration und der Anteil im Ausland geborener Personen in der Bevölkerung meines Landes?	• **Ausländische und im Ausland geborene Bevölkerung** http://dx.doi.org/10.1787/888932440375 • **Nettomigration in Prozent der gesamten Wohnbevölkerung** http://dx.doi.org/10.1787/888932446759	• "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Kapitel A), in *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing www.oecd.org/migration/imo
Ist mein Land für ausländische Studierende interessant, die möglicherweise länger im Land bleiben wollen?	• **Mobilität von Studierenden in der Tertiärbildung** http://dx.doi.org/10.1787/888932461541 • **Prozentsatz ausländischer Studierender, die den Status wechseln und im Land bleiben** http://dx.doi.org/10.1787/888932461598	• „Bildungszugang, Bildungsbeteiligung und Bildungsverlauf" (Kapitel C), in Bildung auf einen Blick 2011 OECD Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld. www.oecd.org/edu/eag2011 • "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), in *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing www.oecd.org/migration/imo
Wie viele qualifizierte Zuwanderer kehren in ihr Herkunftsland zurück? Wie viele qualifizierte Auswanderer kommen zurück?	• **In ihr Herkunftsland zurückkehrende Promovierte** www.oecd.org/dataoecd/44/36/49867563.xlsx	• *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011* (Kapitel 1-4), OECD Publishing www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_34409_39493962_1_1_1_1,00.html#toc • Careers of Doctorate Holders Indicators (CDH), OECD/UNESCO-Institut für Statistik/Eurostat Datenerhebung über die berufliche Laufbahn von Promovierten, 2010. www.oecd.org/sti/cdh
Grenzüberschreitende Kompetenzpolitiken fördern		
Erleichtert mein Land die grenzüberschreitende Hochschulbildung? Investiert mein Land in die Kompetenzbildung im Ausland?	*(noch keine Indikatoren verfügbar)*	

Anmerkung

1. Handel (erscheint demnächst). Vgl. auch Levy (2010), wo festgestellt wird, dass sich in den Vereinigten Staaten seit 1959 eine gewaltige Veränderung der Beschäftigungsstruktur zu Gunsten von Tätigkeiten vollzogen hat, die anspruchsvolle kognitive Kompetenzen verlangen, z.B. spezialisierte Denkfähigkeiten und komplexe Kommunikationskompetenzen, wohingegen bei Routinetätigkeiten, insbesondere kognitiven Tätigkeiten, die leicht von Computern übernommen werden können, inzwischen ein drastischer Rückgang zu beobachten ist.

2. OECD (2011a).

3. Michaels, Natraj und Van Reenen (2010).

4. Handel (erscheint demnächst).

5. OECD (erscheint demnächst), *OECD Employment Outlook*.

6. Vgl. CEDEFOP (2008a) wegen Projektionen für die europäischen Länder.

7. Haskel und Martin (1993).

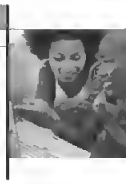
8. Tang und Wang (2005).

9. Bennet und McGuinness (2009).

10. Foley und Watts (1994).

11. Lucifora und Origo (2002).

12. Zur Konstruktion von Messgrößen des Fachkräftemangels können verschiedene Informationsquellen herangezogen werden (Quintini, 2011). Eine der direktesten Methoden, um den Umfang dieses Phänomens zu beurteilen, ist die Auswertung der Angaben der Arbeitgeber hierzu. Diese Informationen werden häufig im Rahmen von Erhebungen gesammelt, die von Arbeitgeberverbänden, Personalagenturen und



sonstigen Einrichtungen durchgeführt werden. In solchen Erhebungen werden die Arbeitgeber direkt gefragt, ob sie mit Fachkräftemangel konfrontiert sind und welche Arten von Stellen besonders schwer zu besetzen sind. Diese Erhebungen werden in den einzelnen Ländern jedoch in unterschiedlichen Formaten und nicht häufig genug durchgeführt, weshalb internationale Vergleiche sehr schwierig sind. Der „Manpower Indicator" in Quintini (2011) hat den Vorteil, dass die entsprechenden Daten in regelmäßigen Abständen erfasst werden und dass die Erhebungen in verschiedenen Ländern, in denen das Unternehmen tätig ist, im gleichen Format durchgeführt werden.

13. Weltbank (2010).

14. Die EU hat beispielsweise in ihrer Strategie Europa 2020 für alle EU-Länder das Ziel aufgestellt, den Anteil der Hochschulabsolventen auf 40% zu erhöhen.

15. Giguère (2008); Froy und Giguère (2010b); Froy, Giguère und Meghnagi (2011).

16. OECD/IMHE: *www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment*.

17. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Flexibilität besteht darin, rasche Genehmigungsverfahren für einmalige Fortbildungsprogramme auf lokaler Ebene einzuführen, die zu einem späteren Zeitpunkt dann fest in das Kursprogramm integriert werden können. Im US-Bundesstaat Texas beispielsweise können lokale Ausbilder rasch, gewöhnlich innerhalb eines Monats, die Genehmigung für einen neuen Kurs erhalten, sofern dieser als Kurs zur Anpassung an die lokalen Bedürfnisse eingestuft ist. Der Kurs wird nach drei Jahren beurteilt, um zu überprüfen, ob ein landesweiter Bedarf besteht und der Kurs generell angeboten werden sollte (Froy et al., 2009; Froy und Giguère, 2010).

18. AfDB (2010).

19. "Short-term Job Creation: Lessons learned" – IFI coordination platform of the Deauville partnership (Washington D.C. - April 2012).

20. OECD (2010a).

21. OECD (2010b); OECD (2008a).

22. OECD (2008b).

23. Desjardins and Warnke (2012).

24. OECD (2011a).

25. CEDEFOP (2003).

26. OECD (2005a).

27. Martinez-Fernandez (2008); Dalziel (2010); Kubisz (2011).

28. Clough (2012).

29. Martinez-Fernandez (2008); CEDEFOP (2011).

30. Martinez-Fernandez und Sharpe (2010).

31. Kubisz (2011).

32. OECD (erscheint demnächst), *Leveraging Skills and Training in SMEs*.

33. OECD (2005a).

34. Müller und Behringer (erscheint demnächst); Johanson (2009); CEDEFOP (2008b).

35. Johanson (2009).

36. Müller und Behringer (erscheint demnächst).

37. Smith und Billett (2005).

38. Die Internationale Schulleistungsstudie (PISA) der OECD misst die Leistung der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in den zentralen Bereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften. Diese Erhebung ermöglicht einen Vergleich der Länder in Bezug auf ihren Erfolg bei der Vermittlung kognitiver Grundkompetenzen durch ihr Pflichtschulsystem (OECD, 2010c).

39. OECD (2005b).

40. Schleicher (Hrsg.) (2012).

41. OECD (2010e).

42. OECD (2012c).

43. OECD (2008b).

44. OECD (2010b).

45. OECD (2005a).

46. OECD (2011d). Der Gini-Koeffizient, d.h. eine Standardmessgröße der Ungleichheit, bei der ein Wert von null bedeuten würde, dass alle dieselbe Einkommenshöhe haben, und 1, dass die reichste Person das gesamte Einkommen auf sich vereint, lag für Personen im

erwerbsfähigen Alter Mitte der 1980er Jahre in den OECD-Ländern durchschnittlich bei 0,29. Bis Ende der 2000er Jahre stieg er um fast 10% auf 0,316. In den Industrieländern liegt das Durchschnittseinkommen der reichsten 10% der Bevölkerung etwa beim Neunfachen des Einkommens der ärmsten 10%.

47. Chancengerechtigkeit in der Bildung weist zwei Dimensionen auf: Inklusion (stellt sicher, dass alle Schülerinnen und Schüler ein Mindestqualifikationsniveau erreichen) und Fairness (stellt sicher, dass persönliche oder soziale Umstände wie z.B. Geschlecht, ethnische Herkunft oder familiärer Hintergrund kein Hindernis für den Bildungsabschluss darstellen); Field, Kuczera und Pont (2007).

48. OECD (2011e).

49. Psacharopoulos und Patrinos (2004); Machin und Vignoles (2005); OECD (2005a).

50. OECD (2006a); Woessmann (2008).

51. Carneiro und Heckman (2003).

52. OECD (2012b).

53. OECD (2012b); Lyche (2010).

54. OECD (2008b).

55. OECD (2010f).

56. Vgl. z.B. Liebig und Widmaier (2010).

57. Carrington und Skelton (2003); OECD (2010g).

58. OECD (2010h).

59. Leider halten viele Pädagogen die Zweisprachigkeit von Kindern mit Migrationshintergrund nach wie vor für den Grund für verzögerten Spracherwerb, unzulängliche schulische Leistungen und Identitätsprobleme. Schulische und sprachliche Schwierigkeiten sind jedoch in der Regel nicht auf die Benutzung der Sprache des Herkunftslands zurückzuführen, sondern vielmehr auf den Mangel an nachhaltiger Unterstützung und Anerkennung ihres Kultur- und Spracherbes. Schülerinnen und Schülern sollte beigebracht werden, unter Nutzung sprachübergreifender Transferstrategien aus ihren Erstsprachenkenntnissen Kapital zu schlagen; dadurch würde nicht nur ihre Kompetenz in der Zweitsprache verbessert, sondern auch ihr Selbstbewusstsein gestärkt und der Wert der Bewahrung von Sprache und Kultur ihres Heimatlands anerkannt. Della Chiesa et al. (2012).

60. OECD/Statistics Canada (2005).

61. Weltbank (2010).

62. Desjardins und Rubenson (2011).

63. OECD und ILO (2011).

64. OECD (2009).

65. Die Arbeitsmigration macht nur einen Teil der gesamten Migrationsströme aus. Selbst in Ländern wie Australien und Kanada, die viele Arbeitsmigranten aufnehmen, machen Hauptantragsteller – d.h. direkt ausgewählte Migranten – weniger als ein Drittel der Gesamtzuwanderung aus. Der übrige Anteil setzt sich aus Familiennachzug (darunter die Familien von Arbeitsmigranten) und humanitärer Migration zusammen, wobei Migranten der letztgenannten Kategorie generell keinem (direkten) Auswahlverfahren unterliegen, um herauszufinden, ob sie dem Arbeitsmarktbedarf gerecht werden. Im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz handelt es sich bei den jüngsten Migrationsbewegungen größtenteils um Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen, was bedeutet, dass die Bürger dieser Länder sich frei zwischen den Ländern bewegen können. Wenngleich diese Form der Migration zumindest z.T. beschäftigungsorientiert ist, wird sie von den staatlichen Stellen nicht kontrolliert und bleibt in der Diskussion über die Arbeitsmigration daher unberücksichtigt.

66. OECD (2009).

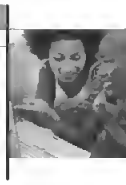
67. OECD (2011f).

68. Bedingt durch die jüngste Wirtschaftskrise wurde in den OECD-Ländern 2009 ein deutlicher Rückgang der Migrationsströme beobachtet, insbesondere im Bereich der Freizügigkeit und der Arbeitsmigration (vgl. OECD, 2011g). Diese Situation dürfte aber in den kommenden Jahren nicht andauern, da die der Arbeitsmigration zu Grunde liegenden Antriebskräfte fortbestehen.

69. Dumont, Spielvogel und Widmaier (2010).

70. Die Bleibequote wird definiert als der Prozentsatz internationaler Studierender, die aus dem Studierendenstatus in einen anderen Status wechseln, im Verhältnis zu dem Prozentsatz Studierender, die im gleichen Jahr ihre Aufenthaltsgenehmigung für Studierende nicht verlängern; nicht gemessen wird der Anteil der Studierenden, die dauerhaft im Land bleiben. Arbeitsphasen im Ausland von mittlerer Dauer können Studierenden bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland zusätzlichen Nutzen bringen. In einigen Ländern kann ein kurzfristiger Vertrag im Ausland nach der Promotion ausschlaggebend sein, um eine Stelle an einer Universität zu erhalten (OECD, 2011g).

71. *www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_34451_39945471_1_1_1_1,00.html*



72. OECD, auf der Basis der Datenerhebung über die berufliche Laufbahn von Promovierten von OECD/UNESCO-Institut für Statistik/ Eurostat (2010).

73. OECD (2009).

74. OECD (2011f).

75. OECD (2008c).

76. Wegen weiterer Informationen vgl. Brazil Science Without Borders Undergraduate Program, *www.iie.org/en/Programs/Brazil-Science-Without-Borders*.

77. Dowell und Findlay (2001).

Literaturhinweise

Acemoglu, D. und **D. Autor** (2010), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," MIT Press, Cambridge, Massachussetts.

AfDB (Afrikanische Entwicklungsbank) (2010), *Arab Republic of Egypt Competitiveness Report, 2010 Update*, Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe.

Akkerman, Y. et al. (2011), *Overcoming School Failure. Policies that Work, Background Report for the Netherlands*, Ministry of Education, Culture and Science, Den Haag.

Ashton, D., J. Sung und **J. Turbin** (2000), "Towards a framework for the comparative analysis of national systems of skill formation," in *International Journal of Training and Development*, No. 4, Vol. 1.

Autor, D., E. Levy und **R.J. Murnane** (2002), "Upstairs, Downstairs: Computer-Skill Complementary and Computer-Labor Substitution on Two Floors of a Large Firm", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55, No. 3, S. 432-447.

Bennet, J. und **S. McGuiness** (2009), "Assessing the Impact of Skills Shortages on the Productivity Performance of High-Tech Firms in Northern Ireland", *Applied Economics*, Vol. 41, No. 6, S. 727-737.

Carneiro, P. und **J. Heckman** (2003), "Human Capital Policy", in J. Heckman und A. Krueger (Hrsg.), *Inequality in America. What Role for Human Capital Policy?*, MIT Press, Cambridge, Massachussetts.

Carrington, B. und **C. Skelton** (2003), "Re-thinking 'role models': equal opportunities in teacher recruitment in England and Wales", *Journal of Education Policy*, Vol. 18, No. 3, S. 253-265.

CEDEEOP (Europäisches Zentrum für die Eörderung der Berufsbildung) (2003), *Lifelong Learning: Citizen's Views*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

CEDEEOP (2008a), "Future Skill Needs in Europe – Medium-term forecast" Synthesis Report, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, *www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4078_en.pdf*.

CEDEEOP (2008b), "Sectoral training funds in Europe", *CEDEFOP Panorama Series* No. 156, Luxemburg, *www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/499/5189_en.pdf*.

CEDEFOP (2009), *Using Tax Incentives to Promote Education and Training*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

CEDEFOP (2010), *Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

CEDEEOP (2011), *Learning While Working*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Chapman, B. (2006), "Income contingent loans for higher education: international reforms", in Hanushek, E. und Welch, F. (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam..

Chisholm, L., et al. (2004), *Lifelong Learning. Citizens' Views in Close-up. Findings from a Dedicated Eurobarometer Survey*, CEDEFOP, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Clough, B. (2012), "The role and impact of unions on learning and skills policy and practice: a review of the research", Research paper No. 16, Unionlearn, London.

Coulombe, S. und **J.F. Tremblay** (2006), "Literacy and growth", *Topics in Macroeconomics*, Vol. 6, No. 2, Article 4.

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner und **D.V. Masterov** (2005), "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation", *IZA Discussion Paper Series*, No. 1575 (Juli), Institute for the Study of Labour, Bonn.

Dalziel, P. (2010), "Leveraging Training: Skills Development in SMEs – An Analysis of Canterbury Region, New Zealand", OECD Local Economic and Employment Development (*LEED*) Working Papers, No. 2010/03, OECD Publishing.

Della Chiesa, B., J. Scott und **C. Hinton (Hrsg.)** (2012), *Languages in a Global World – Learning for Better Cultural Understanding*, OECD Publishing.

Desjardins, R. und **K. Rubenson** (2011), "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, No. 63, OECD Publishing.

Desjardins, R. und **A. Warnke** (2012), "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers*, No. 72, OECD Publishing.

Dowell, A. und **A.M. Findlay** (2001), *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses*, Hintergrundbericht für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Genf.

Dumont, J.C., G. Spielvogel und **S. Widmaier** (2010), "International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 114, OECD Publishing.

Eddington, N. (2012) "Queensland Skills Formation Strategies: a Case Study", *OECD LEED Working Paper*, erscheint demnächst, OECD Publishing.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010), *Changes over time – First findings from the 5th European Working Conditions Survey*, Eurofound Publishing.

Evans, S. (2012), "The Mayor's Apprenticeship Campaign in London – a Case Study", *OECD LEED Working Paper*, erscheint demnächst, OECD Publishing.

Fadel C. (2011), "Redesigning the Curriculum", Auszug aus dem grundlegenden Weißbuch des Center for Curriculum Redesign, *http://curriculumredesign.org/wp-content/uploads/CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf*

Field, S., M. Kuczera und **B. Pont** (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing.

Foley, P. und **D. Watts** (1994), "Skill shortages and training: A forgotten dimension in new technology", *R&D Management*, Vol. 24, No. 3, S. 279-289.

Forth, J. und **G. Mason** (2006), "Do ICT skill shortages hamper firms' performance? Evidence from UK benchmarking surveys", *National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper* No. 281.

Froy, F., S. Giguère und **A. Hofer** (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD Publishing.

Froy, F. und **S. Giguère** (2010a), "Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level", *OECD LEED Working Paper*, No. 2010/13, OECD Publishing

Froy, F. und **S. Giguère** (2010b), *Breaking Out of Policy Silos. Doing more with less*, OECD Publishing.

Froy, F., S. Giguère und **M. Meghnagi** (2011), *Skills for Competitiveness. A Synthesis Report*, OECD Publishing.

Giguère, S. (2008), *More Than Just Jobs. Workforce Development in a Skills-based Economy*, OECD Publishing.

Giguère, S. und **F. Froy (Hrsg.)** (2009), "Flexible Policy for More and Better Jobs", *OECD LEED Programme*, OECD Publishing.

Handel, M. (erscheint demnächst), "Trends in Jobs Skills Demands in OECD Countries," *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, erscheint demnächst, OECD Publishing

Hansson, B. (2008), "Job-Related Training and Benefits for Individuals: A Review of Evidence and Explanations", *OECD Education Working Papers*, No. 19, OECD Publishing.

Haskel, J. und **C. Martin** (1993), Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom, *The Economic Journal*, Vol. 103, S. 386-394.

Hoeckel, K., S. Field, T.R. Justesen und **M. Kim** (2008), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training Australia*, OECD Publishing.

ILO (Internationale Arbeitsorganisation) (2011a), *Skills for Green Jobs: A Global View*, ILO, Genf.

ILO (2011b), *Skills and Occupational Needs in Green Building*, ILO, Genf.

Johanson, R. (2009), "A review of national training funds", *Social Protection Discussion Papers*, No. 922, Weltbank, Washington, *http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0922.pdf*.

Kubisz, M. (2011), "Leveraging Training Skills Development in SMEs: An Analysis of Zaglebie Sub-Region, Poland", *OECD LEED Working Paper*, No. 2011/06, OECD Publishing.

Leuven, E. und **H. Oosterbeek** (2004), "Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training," *Journal of Labor Economics*, Vol. 22, No. 2, S. 461-488.

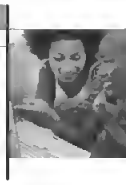
Levy, F. (2010), "How Technology Changes Demands for Human Skills", *OECD Education Working Papers*, No. 45, OECD Publishing.

Liebig, T. und **S. Widmaier** (2010), "Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", in OECD (Hrsg.), *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, OECD Publishing, S. 15-52.

Lucifora, C. und **F. Origo** (2002), "The Economic Cost of the Skill Gap in Europe", Istituto per la Ricerca Sociale, Mailand.

Lüdemann, E. (erscheint demnächst), *Review of Recent Projections of Skill Supply and Demand at the National and European Level*, Institute for Economic Research (Ifo), München.

Lyche, C. (2010), "Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *OECD Education Working Papers*, No. 53, OECD Publishing.



Machin, S. und **A. Vignoles** (2005), *What's the Good of Education? The Economics of Education in the UK*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Martinez-Fernandez, C. (2008), *Leveraging Training and Skills Development in SMEs, OECD LEED Programme, General document CFE/LEED*, (2008)6, OECD Publishing.

Martinez-Fernandez, C. (2009), "Addressing Skills Shortfalls in Mackay, Australia", in Eroy, F., Giguère, S. and A. Hofer (Hrsg.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD Publishing.

Martinez-Fernandez, C. und **S. Sharpe** (2010), "Leveraging Training and Skills Development in Small and Medium Enterprises (SMES): Preliminary Cross-country Analysis of the TSME Survey", *OECD LEED Programme, General document CFE/LEED*,(2010)14, OECD Publishing.

Martinez-Fernandez, C., et al. (erscheint demnächst), "Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics", *OECD LEED Programme Working Paper Series*, OECD Publishing.

Michaels, G. & A. Natraj und **J. Van Reenen** (2010), "The shrinking middle," in *The Magazine for Economic Performance*, No. 326, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.

Müller, N. und **F. Behringer** (erscheint demnächst), "Policy Instruments to Encourage Employer Investment in VET," *OECD Working Paper*, OECD Publishing.

O'Connell, P. und **J.M. Jungblut** (2008), "What do we know about training at work?" in K.U. Mayer and H. Solga (Hrsg.), *Skill Formation Interdisciplinary and Cross-National Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

OECD (2004), *Migration for Employment Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD Publishing.

OECD (2005a), *Promoting Adult Learning*, Education and Training Policy, OECD Publishing.

OECD (2005b), *Stärkere Professionalisierung des Lehrerberufs. Wie gute Lehrer gewonnen, gefordert und gehalten werden können, Bildungs- und Ausbildungspolitik*, OECD Publishing.

OECD (2006a), *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.

OECD (2006b), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*, OECD Publishing.

OECD (2007), *Giving Knowledge for Free*, OECD Publishing.

OECD (2008a), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes United Kingdom 2008*, OECD Publishing.

OECD (2008b), *Tertiary Education for the Knowledge Society (Vol. 1) Special Features. Governance, Funding, Quality*, OECD Publishing.

OECD (2008c), "Policy Brief: Cross-Border Higher Education and Development", *OECD Observer*, January, OECD Publishing.

OECD (2009), *International Migration Outlook 2009*, OECD Publishing.

OECD (2010a), *PISA 2009 Ergebnisse Was Schülerinnen und Schüler wissen und können Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften* (Band 1), W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

OECD (2010b), *OECD-Studien zur Berufsbildung Lernen für die Arbeitswelt*, OECD Publishing.

OECD (2010c), *PISA 2009 Ergebnisse Lernfortschritte im globalen Wettbewerb Veränderungen bei den Schülerleistungen seit 2000 (Band 5)*, PISA, OECD Publishing.

OECD (2010d), *The High Cost of Low Educational Performance. The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, OECD Publishing.

OECD (2010e), *PISA 2009 Ergebnisse Was macht eine Schule erfolgreich? Lernumfeld und schulische Organisation in PISA (Band 4)*, PISA, OECD Publishing.

OECD (2010f), *OECD Reviews of Migrant Education Closing the Gap for Immigrant Students Policies, Practice and Performance*, OECD Publishing.

OECD (2010g), *Educating Teachers for Diversity Meeting the Challenge*, OECD Publishing.

OECD (2010h), *Closing the Gap for Immigrant Students Policies, Practice and Performance*, OECD Publishing.

OECD (2010i), *Reviews of National Policies for Education Santa Catarina State, Brazil*, OECD Publishing.

OECD (2011a), *Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

OECD (2011b), *Towards Green Growth*, OECD Publishing.

OECD (2011c), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*, OECD Publishing.

OECD (2011d), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.

OECD (2011e), *Against the Odds. Disadvantaged Students who Succeed in School*, PISA, OECD Publishing.

OECD (2011f), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing.

OECD (2011g), *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing.

OECD (2011h), *Skills for Innovation and Research*, OECD Publishing.

OECD (2012a), *Enabling Local Green Growth. Addressing Climate Change Effects on Employment and Local Economic Development*, OECD Publishing.

OECD (2012b), *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.

OECD (2012c), *Starting Strong III. A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.

OECD (2012d), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing.

OECD (erscheint demnächst), *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region*, OECD Publishing.

OECD (erscheint demnächst), *Leveraging Skills and Training in SMEs. Enhancing Productivity and Return on Investment*, OECD Publishing.

OECD (erscheint demnächst), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.

OECD (erscheint demnächst), *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, erstellt für die OECD-Ministerratstagung, Paris, 23.-24. Mai 2012, OECD Publishing.

OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (2010), *African Economic Outlook 2010*, OECD Publishing.

OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/UNDP/UNECA (2012), *African Economic Outlook 2012*, OECD Publishing.

OECD/Statistics Canada (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, OECD Publishing.

OECD und **ILO** (2011), "Giving youth a better start", A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers Paris, 26.-27. September 2011, OECD Publishing.

Psacharopoulos, G. and **H.A. Patrinos** (2004), "Economics of Education: From Theory to Practice" *Brussels Economic Review*, No. 43, Vol. 3-4, S. 341-357.

Psacharopoulos, G. (2006), "The Value of Investment in Education: Theory, Evidence and Policy", *Journal of Education Finance*, Vol. 32, No 2, S. 113-126.

Quintini, G. (2011), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 121, OECD Publishing.

Regets, M.C. (2001), "Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States", *IZA Discussion Paper*, No. 366.

Rubenson, K. und **R. Desjardins** (2009), "The impact of welfare states regime on barriers to participation in adult education: A bounded agency model," *Adult Education Quarterly*, Vol. 59, No. 3, S. 187-207.

Schleicher, A. (2011), *Educating for the Future*, The Straits Times, Review & Forum, 9. Dezember 2011.

Schleicher, A. (Hrsg.) (2012), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*, OECD Publishing.

Schwerdt, G. und **J. Turunen** (2007), "Growth in Euro Area Labor Quality", *Review of Income and Wealth*, Series 53, No. 4.

Sianesi, B. und **J.M. van Reenen** (2003), "The Returns to Education: Macroeconomics", *Journal of Economic Surveys*, No. 17, S. 157-200.

Smith, A. und **S. Billett** (2005), "Getting Employers to Spend More on Training: Lessons from Overseas", in K. Ball (Hrsg.), *Funding and Financing of Vocational Education and Training*, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide.

Stoller, J. (2011, eingereicht), "New Jersey's Talent Network Initiative: a Learning Model", *OECD LEED Programme*, OECD Publishing.

Stuart, M. (2011), "The context, content and impact of union learning agreements", *CERIC Research Paper*, No. 15, Centre for Employment Relations Innovation and Change, Unionlearn, London.

Tang, J. und **W. Wang** (2005), "Product Market Competition, Skills Shortages and Productivity: Evidence form Canadian Manufacturing Firms", *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 23, S. 317-339.

Torres, C. (erscheint demnächst), "Taxation and Investment in Skills", *OECD Taxation Working Papers Series*, OECD Publishing.

Trilling, B. und **C. Fadel** (2009), *21st-Century Skills: Learning for Life in Our Times*, Jossey-Bass, San Francisco, *www.21stcenturyskillsbook.com/*

Turner, N. (2010), "Why Don't Taxpayers Maximize their Tax-Based Federal Student Aid? Salience and Inertia in Program Selection", Vorlage für die 103rd Annual Conference of the National Tax Association, November 2010, Chicago.

United States Government Accountability Office (GAO) (2005), *Student Aid and Postsecondary Tax Preferences, Report to the Committee on Finance*, GAO-05-684, U.S. Senate, Washington D.C.

Woessmann, L. (2008) "Efficiency and equity of European education and training policies", in *Tax Public Finance*, Vol. 15, No. 1, S. 199-230.

Weltbank (2010), *Stepping-up Skills. For More Jobs and Higher Productivity*, Weltbank, Washington D.C.

Zhang, R. (2009), "The Shanghai Highland of Talent Strategy" in Froy, F., Giguère, S. and A. Hofer (Hrsg.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD Publishing.

Politikansatz 2: Vorhandene Kompetenzen aktivieren

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Aktivierung von Kompetenzen ..70

Wie können die Länder Menschen dazu anspornen, ihre Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt anzubieten? ..71

Die Länder können Nichterwerbstätige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anspornen ..71

Die Länder können qualifizierte Arbeitskräfte halten ..78

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Aktivierung von Kompetenzen

MENSCHEN DAZU ANSPORNEN, IHRE KOMPETENZEN AUF DEM ARBEITSMARKT ANZUBIETEN:

- **Nichterwerbstätige identifizieren und die Gründe ihrer Nichterwerbstätigkeit analysieren.** Einige soziodemografische Gruppen sind mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht erwerbstätig als andere, vor allem Frauen und Menschen mit Behinderungen oder chronischen Gesundheitsproblemen, insbesondere wenn sie darüber hinaus geringqualifiziert sind. Durch die Eingliederung unterrepräsentierter Gruppen in die Erwerbsbevölkerung entsteht ein großes Potenzial zur Anhebung des Kompetenzniveaus einer Volkswirtschaft.
- **Finanzielle Anreize schaffen, damit sich Erwerbstätigkeit auszahlt.** Hohe Kinderbetreuungskosten, Steuersysteme, von denen finanzielle Negativanreize für eine Erwerbstätigkeit ausgehen, und Transfersysteme, in denen das Leistungsniveau über dem erwarteten Verdienstniveau liegt, können dazu führen, dass es sich in wirtschaftlicher Hinsicht nicht lohnt zu arbeiten. Die Länder können dem entgegenwirken, indem sie z.B. die Teilrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit abschaffen oder volle Erwerbsminderungsrenten nur noch Personen gewähren, die nicht mehr arbeitsfähig sind. In manchen Ländern werden Personen mit Behinderungen, die noch arbeitsfähig sind, zunehmend als arbeitslos eingestuft, was bedeutet, dass für sie das Prinzip des „Forderns und Förderns" gilt, sie also Pflichten in Bezug auf Arbeitsuche und Fortbildung nachkommen müssen, weil ihnen sonst der Entzug aller bzw. eines Teils ihrer Arbeitslosengeldleistungen droht. Bei der Prüfung von Anträgen auf Erwerbsminderungsrente müssen die Länder das Augenmerk von der Prüfung des Gesundheitszustands auf die Prüfung der Resterwerbsfähigkeit verlagern.
- **Nichtfinanzielle Hemmnisse für die Teilnahme am Erwerbsleben abbauen.** Unflexible Arbeitsbedingungen können Personen mit Erziehungs- oder Pflegeverpflichtungen oder mit Behinderungen die Teilnahme am Erwerbsleben erschweren. Teilzeitbeschäftigungen werden zunehmend als eine Möglichkeit betrachtet, diese Gruppen zu aktivieren. Weniger starre Arbeitszeitregelungen und verbesserte Arbeitsbedingungen, insbesondere für Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen, können die Beschäftigungsaufnahme für diese in der Regel nicht erwerbstätigen Arbeitskräftekategorien ebenfalls attraktiver machen. Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungen können sich bei der Gestaltung entsprechender Politikmaßnahmen abstimmen. Um wirkungsvoll zu sein, müssen solche Programme indessen mit Bemühungen kombiniert werden, mit denen Vorbehalte der Arbeitgeber gegen die Einstellung von Personen abgebaut werden können, die schon länger nicht mehr am Erwerbsleben teilgenommen haben. Da Kompetenzen verkümmern bzw. veralten können, wenn über längere Zeiträume keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, benötigen die betroffenen Personen darüber hinaus u.U. Umschulungen bzw. Weiterqualifizierungen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.

QUALIFIZIERTE KRÄFTE IM ARBEITSMARKT HALTEN:

- **Anreize zur Frühverrentung reduzieren.** Um ältere Arbeitskräfte zum Verbleib im Erwerbsleben zu bewegen, haben zahlreiche Länder Frühverrentungsprogramme abgeschafft, das offizielle Rentenalter angehoben und finanzielle Fehlanreize für eine Frühverrentung korrigiert. Um nachfrageseitige Beschäftigungshindernisse für ältere Arbeitskräfte zu beseitigen, versuchen einige Länder, durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber bzw. die Gewährung von Lohnzuschüssen für ältere Arbeitskräfte ein besseres Gleichgewicht zwischen Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität herzustellen. Lebenslanges Lernen und gezielte Fortbildungen, insbesondere in der Mitte des Erwerbslebens, können die Beschäftigungsfähigkeit in späteren Lebensjahren verbessern und ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verhindern. Eine Anhebung des Rentenalters verlängert den Zeitraum, in dem die Arbeitgeber die Fortbildungskosten wieder einfahren können; daher dürfte sie mehr Arbeitgeber und ältere Arbeitskräfte zu Investitionen in Fortbildungsmaßnahmen motivieren.
- **Den „Braindrain" stoppen.** Um vollen Nutzen aus ihren Investitionen in Kompetenzen zu ziehen, sollten Länder, in denen die Abwanderung von Spitzenkräften großen Anlass zur Sorge gibt, besondere Anstrengungen darauf verwenden, qualifizierte Arbeitskräfte zu halten. In afrikanischen Ländern sind Systeme weit verbreitet, die die Möglichkeit zum Studium an die Verpflichtung knüpfen, zumindest während eines bestimmten Zeitraums im Inland im öffentlichen Dienst zu arbeiten (sog. „Bonding"). Die Erfahrung hat gezeigt, dass die beste Methode zur Verhinderung von Braindrain darin besteht, Anreize zum Verbleib im eigenen Land zu bieten – z.B. durch die Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen vor Ort –, was sinnvoller ist, als der Abwanderung durch Vorschriften und Auflagen entgegenzuwirken. Zu Braindrain kommt es auch innerhalb einzelner Länder, insbesondere zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungszentren. Lokale Berufsberatungsdienste können dazu beitragen, dass Fachkräfte voll über die sich in ihrer Gegend bietenden Beschäftigungsmöglichkeiten informiert sind und sie auch nutzen.

WIE KÖNNEN DIE LÄNDER MENSCHEN DAZU ANSPORNEN, IHRE KOMPETENZEN AUF DEM ARBEITSMARKT ANZUBIETEN?

Eine Vielzahl von Faktoren kann bewirken, dass Menschen die Kompetenzen, die sie besitzen, nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Frauen und Menschen mit Behinderungen oder chronischen Gesundheitsproblemen beispielsweise sind mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht erwerbstätig. Manche junge Menschen, die weder beschäftigt sind noch an Aus- oder Weiterbildung teilnehmen, drohen ganz vom Arbeitsmarkt abgehängt und an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden. Zusätzlich zu Investitionen in die Entwicklung neuer Kompetenzen – und vor dem Import von Kompetenzen aus anderen Ländern – lohnt es sich, darüber nachzudenken, wie dieses ungenutzte Kompetenzreservoir genutzt werden kann. Außerdem sollte verhindert werden, dass qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, weil sie Frühverrentungsmöglichkeiten nutzen oder beschließen, ins Ausland zu gehen, um dort zu arbeiten.

DIE LÄNDER KÖNNEN NICHTERWERBSTÄTIGE ZUR AUFNAHME EINER ERWERBSTÄTIGKEIT ANSPORNEN

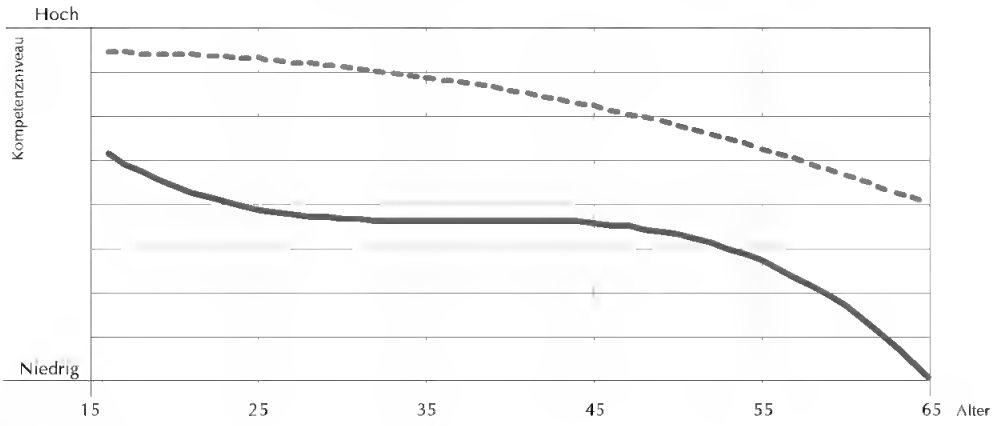
In allen Ländern nehmen zahlreiche Menschen nicht am Erwerbsleben teil, sei es weil sie es so wünschen, weil sie durch persönliche bzw. familiäre Gründe dazu gezwungen werden oder weil finanzielle Negativanreize für eine Erwerbsaufnahme sie daran hindern. Ungenutztes Humankapital stellt eine Vergeudung von Kompetenzen sowie der zur Entwicklung dieser Kompetenzen getätigten Investitionen dar. Wenn sich die Qualifikationsnachfrage verändert, können ungenutzte Kompetenzen veralten; und Kompetenzen, die in Phasen der Nichterwerbstätigkeit ungenutzt bleiben, drohen mit der Zeit zu verkümmern. Umgekehrt ist es umso wahrscheinlicher, dass der altersbedingte Kompetenzschwund vermieden werden kann, je stärker die Menschen ihre Kompetenzen nutzen und sowohl im Rahmen ihrer Arbeit als auch in anderen Zusammenhängen komplexe und anspruchsvolle Aufgaben erledigen. Außerdem erwerben Erwachsene neue Kompetenzen oftmals am Arbeitsplatz – eine Möglichkeit, die sich Nichterwerbstätigen nicht bietet.

Aus Abbildung 2.1 geht hervor, dass die vorhandenen Kompetenzen mit zunehmendem Alter im Allgemeinen an Wert verlieren. Die Ergebnisse der entsprechenden Erhebung lassen jedoch darauf schließen, dass sich die Entwertung vorhandener Kompetenzen durch den Erwerb neuer Kompetenzen am Arbeitsplatz und im Alltag ausgleichen lässt. So kann häufiges Lesen am Arbeitsplatz und zu Hause möglicherweise zur Abschwächung des altersbedingten Leistungsrückgangs beitragen[1].

▪ Abbildung 2.1 ▪

Ungenutzte Kompetenzen verkümmern mit größerer Wahrscheinlichkeit

Grundkompetenzen in der Altersgruppe 16-65 Jahre nach Grad des Leseengagements, bereinigt um die Zahl der Bildungsjahre und den Migrationsstatus, Landerdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.
Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010)

Nichterwerbstätige identifizieren und die Gründe ihrer Nichterwerbstätigkeit analysieren

Die Erwerbsbeteiligungsquote – die Summe der Menschen, die eine Beschäftigung ausüben oder arbeitslos sind, in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – schwankt im Ländervergleich signifikant, wobei das Spektrum von nahezu 90% in Island bis unter 60% in der Türkei reicht (Abb. 2.2). Manche sozioökonomische Gruppen, beispielsweise Frauen und Menschen mit Behinderungen oder chronischen Gesundheitsproblemen, weisen mit größerer Wahrscheinlichkeit niedrigere Erwerbsquoten auf als andere, insbesondere wenn sie darüber hinaus unzureichend qualifiziert sind. Auf Grund verschiedener Integrationshindernisse sind u.U. auch Zuwanderer nicht voll erwerbstätig[2].

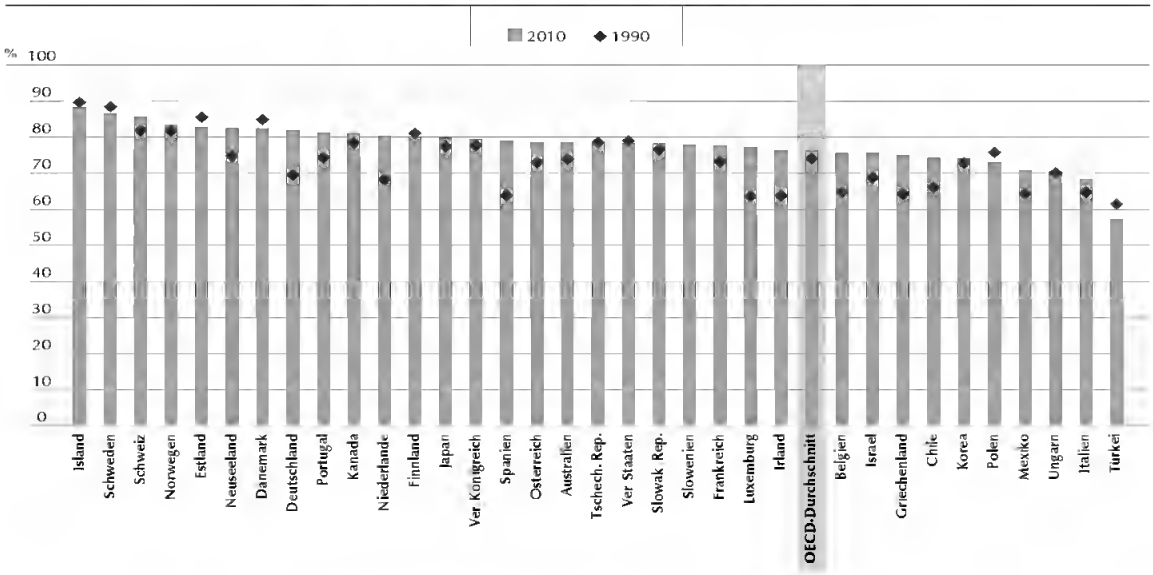
Unterschiede in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung und bei den Erwerbsquoten dieser soziodemografischen Gruppen schlagen sich in deutlichen Unterschieden zwischen den Ländern in Bezug auf die Frage nieder, was eine höhere Erwerbsbeteiligung für das Angebot an Kompetenzen bedeuten könnte. Die OECD[3] hat Projektionen für die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung bis 2050 anhand unterschiedlicher Politikszenarien erstellt. Die Ergebnisse zeigen, dass in einigen Ländern, etwa Dänemark, Finnland, Ungarn und Norwegen, höhere Erwerbsbeteiligungsquoten von Arbeitskräften mit Behinderungen eine wichtige Rolle bei der Erhöhung des künftigen Arbeitsangebots spielen könnten. In Griechenland, Italien und Spanien bietet die Verringerung des Beschäftigungsgefälles zwischen Männern und Frauen das größte Potenzial für die Anhebung der Erwerbsquote bis zum Jahr 2050. Ein späterer Renteneintritt, der ebenfalls in den Szenarien untersucht wird, würde zu einem ähnlich hohen Anstieg der Erwerbsbevölkerung führen wie im Szenario mit gleicher Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen (außer in Ländern, in denen der vorzeitige Renteneintritt nach wie vor sehr weit verbreitet ist).

Über diese großen sozioökonomischen Gruppen hinaus drohen auch junge Menschen vom Arbeitsmarkt abgehängt zu werden. In der OECD-Studie Jobs for Youth[4] wird auf die Frage der „im Abseits stehenden Jugendlichen" („Youth left behind") eingegangen, d.h. auf junge Menschen, die eine Reihe von Benachteiligungen aufweisen, z.B. keinen Schulabschluss haben, einen Migrationshintergrund aufweisen bzw. einer Minderheit angehören, in einer sozialschwachen, ländlichen oder entlegenen Gegend leben, als Teenager Mutter wurden, im Gefängnis waren oder in einem Heim oder einer Pflegefamilie aufgewachsen sind. Da sich diese Gruppen in Bezug auf Umfang und Struktur von einem Land zum anderen unterscheiden, hat sie die OECD näherungsweise anhand der Anzahl der jungen Menschen im Alter von 15-29 Jahren bestimmt, die sich weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung befinden. 2010 entfielen in den 26 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, 12,5% der 15- bis 24-Jährigen auf diese Gruppe der „Jugendlichen, die im Abseits stehen". In Europa, wo sich die Zahl so präzisieren lässt, dass Jugendliche mit Schulabschluss ausgeschlossen werden können, schätzte die OECD, dass die Gruppe der „im Abseits stehenden Jugendlichen" 2005, dem letzten Jahr, für das entsprechende Daten vorliegen, 11% der nicht mehr an Bildung teilnehmenden 15- bis 29-Jährigen ausmachte.

■ Abbildung 2.2 ■

Erwerbsbeteiligung Erwachsener, 1990[1] und 2010

Anteil der am Arbeitsmarkt teilnehmenden 25- bis 64-Jährigen



1. 1991 für Island, Mexiko und die Schweiz; 1992 für Ungarn und Polen; 1993 für die Tschechische Republik; 1994 für Österreich und die Slowakische Republik; 1996 für Chile

Quelle: OECD, *Labour Force Statistics Database*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607328

Die Gründe für die Nichterwerbstätigkeit variieren. Einige Personen im erwerbsfähigen Alter treffen die bewusste Entscheidung, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, oder sehen sich großen gesundheitlich bedingten Arbeitshindernissen gegenüber. Andere sind willens und in der Lage, zu arbeiten, werden jedoch durch eine Reihe von angebots- und nachfrageseitigen Hindernissen davon abgehalten. Da die Gründe für die Nichterwerbstätigkeit oftmals vielschichtig sind, sind für die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung Maßnahmenpakete erforderlich, die verschiedene Initiativen kombinieren, wobei auch die Beteiligung der Arbeitgeber notwendig ist. Insgesamt lässt sich die Erwerbsbeteiligung durch Politikmaßnahmen auf zweierlei Weise fördern: Zum einen kann die Beschäftigung finanziell attraktiver gestaltet und der Zugang zu Einkommensersatzleistungen begrenzt werden; zum anderen können nichtfinanzielle Beschäftigungshindernisse abgebaut werden.

Finanzielle Anreize schaffen, damit sich Erwerbstätigkeit auszahlt

Für manche Menschen zahlt sich die Erwerbstätigkeit einfach nicht aus. Hohe Kinderbetreuungskosten, Steuersysteme, von denen finanzielle Negativanreize für eine Erwerbstätigkeit ausgehen, und Transfersysteme, in denen das Leistungsniveau über dem erwarteten Verdienstniveau liegt, können dazu führen, dass es sich in wirtschaftlicher Hinsicht nicht lohnt zu arbeiten. Finanzielle Anreize und gut konzipierte Steuer- und Transfersysteme können das Arbeitsangebot in allen Gruppen beeinflussen, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise.

Für Frauen bzw. Zweitverdiener im Allgemeinen gehen von den Steuer- und Transfersystemen sowie der Behandlung der Einkommen von Zweitverdienern und Teilzeitkräften in der Regel Negativanreize für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt aus[5]. Die Steuerlast, die Zweitverdiener tragen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten oder ihre Arbeitszeit erhöhen möchten, wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, darunter der Definition der Besteuerungseinheit. Progressive Einkommensteuersysteme mit Zusammenveranlagung von Ehepaaren bzw. Familien führen zu einer Verzerrung zu Gunsten von Alleinverdienerpaaren, insbesondere dann, wenn der erwerbstätige Partner ein hohes Einkommen bezieht und/oder der nichterwerbstätige Partner ein niedriges Verdienstpotenzial hat. Familienbasierte Steuerfreibeträge bzw. Steuergutschriften sowie einkommensabhängige Leistungen, die mit der Familienstruktur und/oder dem Familieneinkommen zusammenhängen, können ähnliche Effekte haben[6]. In einigen Ländern erklärt beispielsweise der Anspruch auf Einkommensstützung, warum das Beschäftigungsniveau Alleinerziehender gering ist[7]. Um Frauen – und Zweitverdiener im Allgemeinen – zum (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt anzuspornen, wurde in vielen Ländern ein System der Individualbesteuerung eingerichtet. In nahezu allen OECD-Ländern gibt es indessen nach wie vor bestimmte Steuererleichterungen für nichterwerbstätige Ehepartner sowie bestimmte Familienleistungen, die sich nach dem Familieneinkommen insgesamt bemessen. Diese Instrumente könnten so umgestaltet werden, dass sie einen neutralen Effekt auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen haben.

Für Menschen mit Behinderungen hängen die Anreize zum Rückzug aus dem Erwerbsleben zum großen Teil davon ab, inwieweit sie Anspruch auf eine volle Erwerbsunfähigkeitsrente haben. In Ländern, die ihre Erwerbsunfähigkeitsrentensysteme radikal umgebaut und den Zugang durch stärkere Arbeitsanreize gestrafft haben, gibt es Anzeichen dafür, dass der Anteil der Leistungsempfänger gesunken ist[8]. Einige Länder haben die Teilrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entweder ganz abgeschafft oder gewähren volle Erwerbsminderungsrenten nur noch für Personen, die nicht mehr arbeitsfähig sind. In einer Reihe von Ländern werden Personen mit Behinderungen, die noch arbeitsfähig sind, zunehmend als arbeitslos eingestuft, was bedeutet, dass für sie das Prinzip des „Forderns und Förderns" gilt, sie also Pflichten in Bezug auf Arbeitsuche und Fortbildung nachkommen müssen, weil ihnen sonst der Entzug aller bzw. eines Teils ihrer Arbeitslosengeldleistungen droht[9]. Bei der Prüfung von Anträgen auf Erwerbsminderungsrente sollten die Länder das Augenmerk von der Prüfung des Gesundheitszustands auf die Prüfung der Resterwerbsfähigkeit verlagern.

Auch wenn die Anreizinstrumente jeweils auf bestimmte Gruppen von Arbeitskräften zugeschnitten werden sollten, eignen sich einige von ihnen für mehrere Gruppen zugleich. So lässt sich etwa die relative Attraktivität der Erwerbstätigkeit für Personen, die eine Erwerbsminderungsrente beziehen, erhöhen, indem durch die Nichtanrechnung von Einkünften bzw. durch Lohnergänzungsleistungen die Kombination von Arbeitseinkommen mit dem Bezug einer Erwerbsminderungsrente ermöglicht wird. Einige Länder verlangen als Voraussetzung für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente nicht mehr, dass die Erwerbstätigkeit ganz aufgegeben wird, und haben andere Wege gefunden, um die Erwerbsminderung durch finanzielle Hilfen auszugleichen[10]. Unter bestimmten Umständen können auch die Arbeitsanreize für Alleinerziehende mittels Lohnergänzungsleistungen gestärkt werden (Kasten 2.1).

Nichtfinanzielle Hemmnisse für die Teilnahme am Erwerbsleben abbauen

Politikmaßnahmen können auch dazu beitragen, nichtfinanzielle Hemmnisse für die Teilnahme am Erwerbsleben abzubauen. Was Frauen betrifft, ergeben sich diese Hemmnisse oftmals aus Zeitmangel auf Grund von familiären Verpflichtungen bei der Erziehung der Kinder oder der Pflege älterer Familienangehörigen. In diesen Fällen kann ein begrenztes Angebot an Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten ein Beschäftigungshindernis darstellen. Die Gründe, aus denen sich Menschen für eine Teilzeitbeschäftigung entscheiden bzw. ganz aus dem Erwerbsleben ausscheiden, hängen oftmals eng miteinander zusammen. So sind Erziehungs- bzw. Pflegeverpflichtungen etwa der Hauptgrund, den Frauen

Kasten 2.1 **Lohnergänzungsleistungen**

Für Frauen. Alleinerziehende sind meistens Frauen, und in der Mehrzahl der OECD-Länder wurden gezielte Maßnahmen der sozialen Sicherung für diese Gruppe eingerichtet. Von finanziellen Leistungen für Alleinerziehende können jedoch Negativanreize für den (Wieder-)Eintritt ins Erwerbsleben ausgehen. Die Herausforderung besteht also darin, diese Frauen zu unterstützen und sie zugleich zur Rückkehr ins Erwerbsleben anzuspornen.

- **Das kanadische Self-Sufficiency Project (SSP)**. Das SSP ist ein zehnjähriges experimentelles Forschungs-projekt zum Arbeitsmarktverhalten von Alleinerziehenden, die Sozialhilfeleistungen erhalten. Im Rahmen dieses 1992 initiierten Projekts wurden verschiedene Versuchsreihen durchgeführt. Dabei wurden die teilnehmenden Alleinerziehenden jeweils in eine Versuchs- und eine Vergleichsgruppe eingeteilt, wobei die Alleinerziehenden in der Versuchsgruppe Anspruch auf großzügige Lohnzuschüsse hatten. Die Versuchsreihen ergaben, dass diese finanziellen Anreize einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsaufnahme hatten und die Alleinerziehenden dazu bewegten, aus dem Leistungsbezug auszuscheiden. Die Lohnzuschüsse hatten indessen einen deutlich stärkeren Effekt auf Alleinerziehende, deren letzte Berufserfahrung noch nicht lange zurücklag. Alleinerziehende, die über einen langen Zeitraum Sozialhilfeleistungen bezogen hatten, wiesen kurzfristig eine hohe Beschäftigungsquote auf, die nach einer Weile jedoch zurückging[10].

Für ältere Arbeitskräfte. Einige Länder bieten älteren Arbeitskräften, die eine Beschäftigung aufnehmen oder erwerbstätig bleiben, direkte Aufstockungsbeträge zum Arbeitsentgelt (bzw. Lohnergänzungsleistungen), auch wenn gegen solche Maßnahmen eingewandt werden kann, dass sie die Arbeitgeber u.U. dazu veranlassen, niedrigere Löhne anzubieten, als sie normalerweise zahlen würden.

- In **Deutschland** und den **Vereinigten Staaten** gibt es solche Programme, in deren Rahmen Arbeitslosen, die eine neue Stelle annehmen, ein Zuschuss in Höhe von 50% der Einkommensdifferenz zwischen ihrer alten und ihrer neuen Arbeitsstelle (bis zu einer bestimmten Obergrenze) gezahlt wird. In Ländern wie Deutschland, in denen die Arbeitslosenunterstützung hoch ist, fördern solche Maßnahmen die Rückkehr älterer Arbeitskräfte in eine Beschäftigung.
- In **Japan** erhalten ältere Arbeitskräfte eine solche Lohnergänzungsleistung nur dann, wenn ihr Einkommensrückgang im Vergleich zu dem Verdienst, den sie im Alter von 60 Jahren bezogen haben, mindestens 25% beträgt. In diesem Fall kann keine Arbeitslosenhilfe beantragt werden.
- **Spanien** bietet in seinem Einkommensteuersystem einen beschäftigungsabhängigen Steuerfreibetrag für Steuerpflichtige, die über das übliche Renteneintrittsalter (65 Jahre) hinaus erwerbstätig bleiben; durch diesen zusätzlichen Freibetrag erhöht sich der allgemeine Steuerfreibetrag auf Erwerbseinkommen um 100%.

Für Menschen mit Behinderungen. Empfänger von Erwerbsminderungsrenten, die eine Beschäftigung aufnehmen, verlieren ihren Leistungsanspruch in der Regel teilweise oder sogar ganz. Wenn zudem die Steuerlast hoch ist, kann dies die Betroffenen vom Eintritt in den Arbeitsmarkt abhalten. Einige Länder haben jedoch erfolgreiche Maßnahmen eingeführt, durch die sich die Steuerlast reduziert, um Empfänger von Erwerbsminderungsrenten zum (Wieder-)Eintritt ins Erwerbsleben zu bewegen.

- **Back-to-Work Allowance**. In **Irland** sinkt der durchschnittliche effektive Steuersatz von Empfängern von Erwerbsminderungsrenten, die mindestens 20 Stunden pro Woche arbeiten, von nahezu 100% auf rd. 45% für frühere Durchschnittsverdiener (und auf bis zu 20% für Geringverdiener). Der Freibetrag wird über einen Zeitraum von vier Jahren allmählich abgeschmolzen.
- **Working Income Tax Benefit (WITB)**. In **Kanada** können Erwerbstätige mit Behinderungen und geringem Verdienst zusätzlich zu der allgemeinen WITB-Steuergutschrift, auf die alle Geringverdiener Anspruch haben, die die entsprechenden Kriterien erfüllen, eine ergänzende WITB-Steuergutschrift auf Grund ihrer Behinderung beantragen. Diese zusätzliche Vergünstigung steigt parallel zum Verdienst mit einer Rate von 25% bis zu einer Höchstsumme, die der Hälfte des WITB-Höchstbetrags für Alleinstehende entspricht, wodurch sich der finanzielle Ertrag der Erwerbstätigkeit weiter erhöht. Wenn das Einkommen eine bestimmte Grenze übersteigt, reduziert sich die Steuergutschrift wieder.

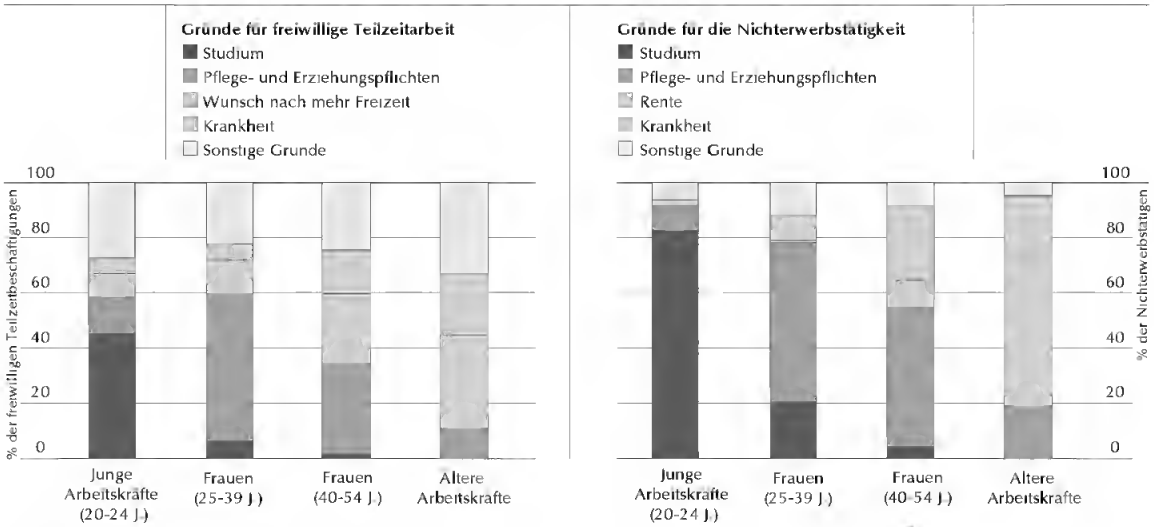
Quelle: OECD (2006; 2010a, 2011d)

der Altersgruppe 25-39 Jahre für die Wahl einer Teilzeitbeschäftigung nennen; Gleiches gilt für die Nichtbeteiligung dieser Gruppe am Erwerbsleben (Abb. 2.3). Dies lässt darauf schließen, dass Teilzeitbeschäftigungen – zusammen mit angemessenen Kinderbetreuungseinrichtungen – die Erwerbsbeteiligung erleichtern können, wenn Erziehungs- bzw. Pflegeverpflichtungen einer Vollzeitbeschäftigung im Wege stehen[11].

■ Abbildung 2.3 ■

Gründe für Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit

In Prozent, Durchschnitt von 21 europäischen Ländern[1] über den Zeitraum 2005-2007



1. Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich

Quelle: OECD (2010h).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607347

Daher wird Teilzeitbeschäftigung, auch wenn sie u.U. mit weniger Arbeitsplatzsicherheit verbunden ist, zunehmend als Möglichkeit angesehen, Gruppen mit in der Regel geringer Erwerbsbeteiligung zu aktivieren[12]. Arbeitgeber, die Gleitzeit und flexible Arbeitszeiten, mehr Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Arbeitszeiten und, insbesondere für Frauen, flexible Arbeitszeitregelungen vor und nach der Geburt der Kinder anbieten, könnten eine deutliche Veränderung der Erwerbsbeteiligung bewirken (Kasten 2.2)[13].

Kasten 2.2 **Beschäftigungsbedingungen, die die Erwerbsbeteiligung erleichtern**

Arbeitsplätze für Eltern. Manche Eltern ziehen es zwar unabhängig von den vorhandenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten vor, zu Hause bei den Kindern zu bleiben, andere verbinden die häusliche Betreuung jedoch lieber mit einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung. In **Österreich, Dänemark, Finnland, den Niederlanden** und **Schweden** werden die Elternurlaubsregelungen durch eine Anpassung der Arbeitszeiten und die Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung ergänzt. In **Portugal** und **Schweden** kann der Elternurlaub zeitlich verteilt werden, z.B. um die Urlaubszeiten zu verlängern, bis die Kinder zur Schule gehen (im Alter von sechs Jahren in Portugal und acht Jahren in Schweden).

Arbeitgeberpflichten. Um Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen in Beschäftigung zu halten, haben einige Länder den Arbeitgebern Pflichten auferlegt, mit denen auf den Abbau nichtfinanzieller Hindernisse für Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen oder Behinderungen abgezielt wird.

- **Deutschland**. Die Arbeitgeber müssen Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen bzw. Behinderungen bei betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen bevorzugen und ihre Bemühungen zur Teilnahme an Schulungsmaßnahmen anderer Anbieter unterstützen. Darüber hinaus haben Arbeitskräfte mit Behinderungen bzw. Gesundheitsproblemen gegebenenfalls Anspruch auf begleitende Hilfe im Arbeitsleben, einen angepassten Arbeitsplatz sowie Teilzeitbeschäftigung.
- **Luxemburg**. Unternehmen mit mehr als 25 Beschäftigten müssen geeignete Arbeitsbedingungen für ihre Arbeitskräfte mit Behinderungen schaffen, sei es indem sie einen anderen Arbeitsplatz für sie finden oder indem sie die Stundenzahl auf ihrem alten Arbeitsplatz verringern.
- **Spanien**. Hat eine Arbeitskraft Gesundheitsprobleme, müssen die Arbeitgeber ihre Stelle bis zu zwei Jahre lang für sie freihalten. Darüber hinaus haben ehemalige Mitarbeiter, die eine Erwerbsminderungsrente bezogen haben und nach der Beurlaubung genesen sind, bei der Besetzung geeigneter bzw. ähnlicher Arbeitsplätze Vorrang.

Quelle: OECD (2007a, 2010a)

Bei Personen mit Behinderungen wird die Erwerbsbeteiligung im Allgemeinen durch die Arbeitsplatzqualität beeinflusst. Die Verbesserung der allgemeinen Bedingungen für Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen sollte daher Teil der Strategie der Arbeitgeber und der Regierungen sein, mit der auf die Verringerung der nichtfinanziellen Beschäftigungshindernisse abgezielt wird[14]. Arbeitgeber und Gewerkschaften können solchen Arbeitskräften helfen, ihre Arbeitsstellen zu behalten, indem sie die Sicherheit am Arbeitsplatz verbessern und ihren besonderen Bedürfnissen am Arbeitsplatz stärker Rechnung tragen[15]. In Anbetracht des Zusammenhangs zwischen Beurlaubungen aus Krankheitsgründen und Erwerbsunfähigkeit ist die Verbesserung von Präventions- und frühzeitig greifenden Maßnahmen von entscheidender Bedeutung, wobei eine „Medikalisierung" jedoch vermieden werden sollte. Wirkungsvolle Lohnsubventionen oder andere finanzielle Anreize, die die Produktivitätsverluste ausgleichen, können die Weiterbeschäftigung kranker Arbeitskräfte bzw. von Menschen mit Behinderungen für Arbeitgeber finanziell attraktiver machen.

Aktivierungsmaßnahmen mit Umschulungen bzw. Weiterqualifizierungen kombinieren

Die Kompetenzen von Personen, die während eines längeren Zeitraums nicht erwerbstätig waren, können verkümmern bzw. veralten. Diese Personen benötigen möglicherweise eine Umschulung oder Weiterqualifizierung, um zu vermeiden, dass sie von der Nichterwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit überwechseln, weil ihre Kompetenzen nicht gefragt sind. Gezielte (berufliche) Bildungs- und Wiedereingliederungsprogramme können Menschen helfen, die auf Grund von Betreuungspflichten oder Krankheit nicht erwerbstätig waren[16]. Darüber hinaus werden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in erster Linie dazu dienen, Arbeitslose bei der Suche nach einem Arbeitsplatz zu unterstützen[17], ausgeweitet, um auch Personen einzubeziehen, die nicht erwerbstätig sind, aber arbeiten können, etwa alleinerziehende Mütter oder Personen mit Gesundheitsproblemen. Diese Programme können arbeitsbezogene Schulungsmaßnahmen und Bewerbungstrainings sowie subventionierte Beschäftigungsverhältnisse auf dem offenen Arbeitsmarkt oder in geschützten Sektoren umfassen.

Aktivierungsmaßnahmen wie individuelles Case-Management zur Unterstützung schwer vermittelbarer Arbeitsloser bei der Arbeitsuche sind oftmals auch im Hinblick auf Zielgruppen wirkungsvoll, die bezüglich ihrer Erwerbsbeteiligung mit mehreren Hindernissen zugleich konfrontiert sind. Dies ist jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe, da es weitaus schwieriger ist, gegenseitige Verpflichtungen für heterogene Gruppen einzuführen als für einzelne Personen[18]. Außerdem ist die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen schwieriger durchzusetzen, wenn Zuwiderhandlungen keine Folgen – etwa in Form einer Kürzung oder Streichung von Transferleistungen – nach sich ziehen. Letztlich sind beschäftigungsbezogene Dienstleistungen am wirkungsvollsten, wenn sie individuell angepasst werden, was erklärt, weshalb diese Dienstleistungen oftmals auf bestimmte Gruppen zugeschnitten sind und von spezialisierten privaten Anbietern erbracht werden[19].

Um im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigung und eine verbesserte Nutzung der Kompetenzen wirkungsvoll zu sein, müssen diese Maßnahmen ferner mit Bemühungen zur Verringerung der Vorbehalte der Arbeitgeber gegen die Einstellung zuvor nicht erwerbstätiger Personen[20] kombiniert werden, insbesondere von Personen mit Gesundheitsproblemen bzw. Behinderungen[21]. Wenn nicht genügend Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden, sind alle Bemühungen, eine größere Zahl dieser Arbeitskräfte in Beschäftigung zu bringen, zum Scheitern verurteilt. Dasselbe gilt für demotivierte junge Menschen. Die OECD hat eine Reihe von Empfehlungen abgegeben, wie die Länder mit angebots- und nachfrageseitigen Ansätzen schwer vermittelbare junge Menschen unterstützen können, die vollständig vom Arbeitsmarkt abgehängt bzw. langzeitarbeitslos zu werden drohen, was zur Folge haben kann, dass sie ihr ganzes Leben lang am Rand der Gesellschaft stehen (Kasten 2.3).

Kasten 2.3 **Politikempfehlungen aus der OECD-Studie Jobs for Youth**

- Ein reibungsloser Übergang von der Schule ins Erwerbsleben sowie eine frühzeitige Entwicklung der beruflichen Möglichkeiten sollten durch folgende Maßnahmen gefördert werden:
  - Einsatz frühzeitig greifender und selektiver Maßnahmen, um zu vermeiden, dass eine große Zahl junger Menschen Gefahr läuft, langzeitarbeitslos oder nichterwerbstätig zu werden oder nur eine Beschäftigung im informellen Sektor bzw. lediglich einen Arbeitsplatz zu finden, der ihren Kompetenzen nicht wirklich gerecht wird;
  - Anstrengungen, um sicherzustellen, dass junge Menschen das Bildungssystem mit einem anerkannten Abschluss verlassen;
  - Förderung von Berufspraktika sowie anderen Formen des Lernens am Arbeitsplatz, die Schülern und Studierenden helfen könnten, vor dem Abschluss Arbeitserfahrung zu erwerben und
  - Verfolgung eines „Learn/train first"-Ansatzes, um die Beschäftigungsfähigkeit geringqualifizierter junger Menschen zu erhöhen, die Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden.

...

- Die nachfrageseitigen Hindernisse für die Verbesserung der Ergebnisse im Bereich der Jugendbeschäftigung sollten durch folgende Maßnahmen beseitigt werden:
  - Investitionen in Fonds, die neue Kompetenzen für neue Arbeitsplätze fördern und dabei auf junge Menschen abzielen, die in den Arbeitsmarkt eintreten;
  - Senkung der Kosten der Beschäftigung geringqualifizierter junger Menschen und
  - Anstrengungen, um die Zweiteilung der Arbeitsmärkte insgesamt abzubauen, insbesondere zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen.
- Arbeitslose und nichterwerbstätige junge Menschen, die sich nicht in Ausbildung befinden, sollten durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:
  - Stärkung des Sicherheitsnetzes und Förderung reibungsloserer Beschäftigungs- und Ausbildungspfade für arbeitslose Jugendliche und junge Arbeitskräfte;
  - Unterstützung arbeitsloser junger Menschen bei der Arbeitsuche durch geeignete Maßnahmen und
  - Gestaltung von Programmen für junge Menschen, die den Kontakt zu Arbeit und Bildung verloren haben, wobei der Schwerpunkt auf Betreuung und beruflicher Bildung sowie einem rigorosen Konzept gegenseitiger Verpflichtungen liegen sollte.

Quelle: OECD (2010b).

Die Zahlen zur Arbeitslosigkeit und zur Nichterwerbsbeteiligung geben nur einen Teil der Realität wieder. In Ländern, die über einen großen informellen Sektor verfügen, insbesondere in Entwicklungsländern, erfassen die offiziellen Statistiken nicht die ganze Beschäftigungssituation. Ausgehend von den vorliegenden Daten kann jedoch darauf geschlossen werden, dass bestimmte sozioökonomische Gruppen in der Kategorie „nichterwerbstätig" überrepräsentiert sind, was bedeutet, dass sie ihre Kompetenzen nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten. So bestehen in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas große Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten von Frauen und Männern. Das Verhältnis zwischen Männern und Frauen bei der Erwerbsbeteiligung reicht von über 3,7:1 in Saudi-Arabien und Syrien bis zu 1,86:1 in Katar. Die Erwerbsquote der Männer reicht von 71% in Tunesien bis 93% in Katar, wohingegen die der Frauen von 15% im Irak bis 53% in Katar reicht. Frauen fällt es in Ägypten, Jordanien, Libyen, Marokko und Tunesien besonders schwer, eine angemessene Beschäftigung zu finden. In allen fünf Ländern war im Jahr 2010 lediglich etwa ein Viertel der erwachsenen Frauen Teil der Erwerbsbevölkerung (in dieser Zahl sind auch die entmutigten Arbeitskräfte enthalten), verglichen mit 70-80% der erwachsenen Männer (vgl. Kasten 2.4).

Kasten 2.4 **Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas**

Viele Länder in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA-Region) haben im Hinblick auf die Verringerung des Gefälles zwischen den Geschlechtern in den Schlüsseldimensionen Bildung und Gesundheit beachtliche Fortschritte erzielt, die Beschäftigungsergebnisse haben sich jedoch nur begrenzt verbessert. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten lediglich leicht gestiegen: von 22% im Jahr 1990 auf 30% im Jahr 2010, womit sie fast 40 Prozentpunkte unter der Erwerbsquote der Männer in der Region liegt.

Beschäftigungsmuster und berufliche Segregation. Frauen sind oftmals im öffentlichen Sektor beschäftigt. In **Ägypten** beispielsweise arbeiten 56% der beschäftigten Frauen im öffentlichen Sektor, verglichen mit 30% der Männer. Im öffentlichen Dienst arbeiten Frauen in der Tendenz indessen in Bereichen, die traditionell als „Frauendomänen" betrachtet werden. In **Marokko** etwa machten Frauen im Jahr 2009 rd. 50% der Beschäftigten in den Ministerien für Gesundheit und Soziales aus, aber nur 4% in der Generaldirektion Zivilschutz und 6% in der Generaldirektion Nationale Sicherheit.

Ähnlich wie in den OECD-Ländern erhalten Frauen, die einer Beschäftigung nachgehen, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor geringere Löhne als Männer und haben keinen gleichberechtigten Zugang zu Schulungsmaßnahmen für Führungskräfte. Frauen sind sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor weniger stark in Führungspositionen vertreten. 2010 betrug der Anteil der Frauen in den Spitzenpositionen der öffentlichen Verwaltung in **Marokko** 14%, in **Ägypten** 26% und in **Tunesien** 45%.

...

Beschäftigungshindernisse. Der Mangel an Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist eines der Haupthindernisse für die Frauenerwerbstätigkeit in der Region. Familienpflichten werden als Frauendomäne betrachtet, und die Eheschließung spielt eine Schlüsselrolle im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen, insbesondere der im privaten Sektor beschäftigten Frauen. In **Marokko** sind nur 12% der verheirateten Frauen berufstätig, im Vergleich zu 79% der verheirateten Männer. In **Ägypten** und **Jordanien** geht der Anteil der im privaten Sektor beschäftigten Frauen nach der ersten Heirat drastisch zurück. Dieses Muster ist unabhängig vom Bildungsstand der Frau zu beobachten. Dagegen wird der Anteil der im öffentlichen Sektor beschäftigten Frauen weniger stark von der Eheschließung beeinträchtigt: 57% der verheirateten berufstätigen Frauen sind im öffentlichen Sektor beschäftigt.

Andere institutionelle, rechtliche, wirtschaftliche und soziale Normen tragen ebenfalls zur Erklärung der langsamen Fortschritte der Frauenerwerbstätigkeit in der Region bei. Hierzu zählen Beschränkungen in Bezug auf die Art der Tätigkeiten, die Frauen ausüben dürfen, sowie auf ihre Arbeitszeiten und Vorschriften, denen zufolge Frauen die Erlaubnis der Ehemänner bzw. Väter benötigen, um eine Arbeit aufnehmen zu können. Laut Angaben aus einigen MENA-Ländern, etwa **Ägypten, Jordanien** und **Jemen**, könnten die Beschäftigungsaussichten der Frauen, insbesondere derjenigen, die in entlegenen Gebieten leben, auch durch einen sicheren öffentlichen Nahverkehr und ein geeigneteres Arbeitsumfeld verbessert werden.

Auf dem Reformpfad. Die Regierungen vieler MENA-Länder haben Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten der Frauen eingeführt (vgl. Teil 4 zum Unternehmertum in den MENA-Ländern). So berichtet etwa **Marokko** regelmäßig über geschlechtsspezifische Beschäftigungstrends und den Zugang von Frauen zu Führungspositionen im öffentlichen Dienst, während in **Ägypten, Jordanien, Marokko** und **Tunesien** Maßnahmen zur Gewährleistung von Lohngleichheit im öffentlichen Sektor eingeführt wurden.

Quelle: OECD (erscheint demnächst), *Report on the Gender Initiative*

DIE LÄNDER KÖNNEN QUALIFIZIERTE ARBEITSKRÄFTE HALTEN

Die Entwicklung von Kompetenzen ist für jedes Land mit bedeutenden Investitionen verbunden. Um in den Genuss des Ertrags dieser Investitionen zu kommen, muss die Kompetenzpolitik sicherstellen, dass qualifizierte Kräfte nicht den Arbeitsmarkt verlassen, indem sie vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder beschließen, ins Ausland zu gehen. Das Ausmaß dieser Probleme ist von Land zu Land sehr unterschiedlich: In vielen OECD-Ländern, in denen die Bevölkerung altert und die Sozialsysteme auf Dauer nicht tragfähig sind, wenn eine hohe Zahl von Arbeitskräften vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheidet, gibt insbesondere die Frühverrentung Anlass zu Besorgnis. „Braindrain" wird häufig mit Entwicklungsländern assoziiert. Aber auch mehrere OECD-Länder, wie z.B. Polen und Neuseeland, sind mit dem Problem der Abwanderung qualifizierter Kräfte in andere Länder konfrontiert.

Anreize zur Frühverrentung reduzieren

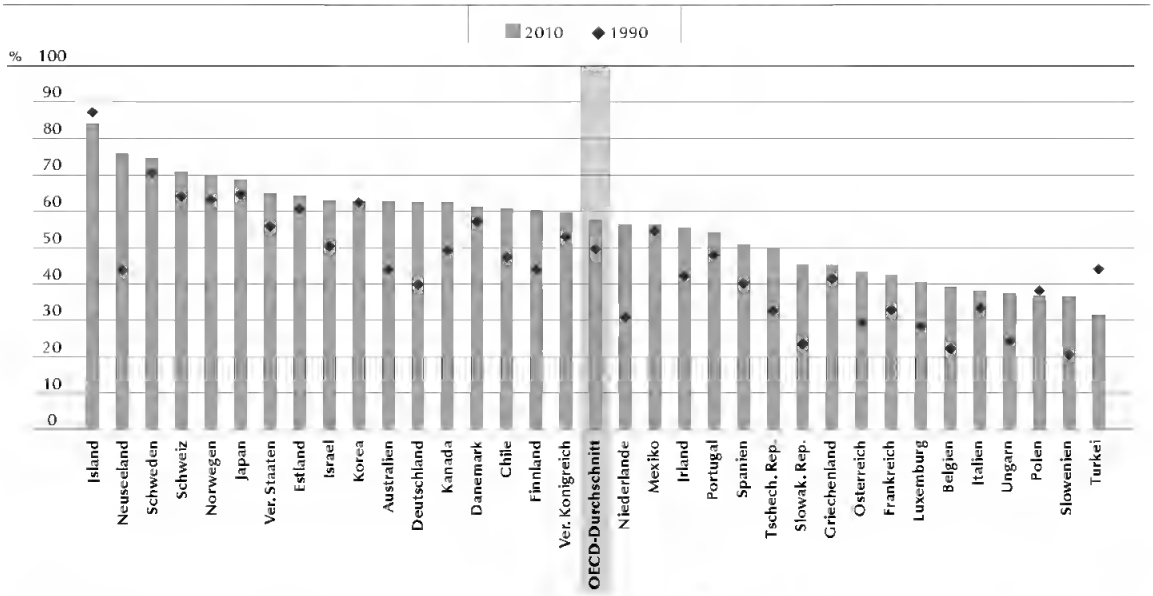
In etwa zwei Dritteln der OECD-Länder liegt die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen bei 60% oder darunter, wobei das Spektrum von 85% in Island bis knapp 30% in der Türkei reicht (Abb. 2.4). Im Durchschnitt der OECD-Länder liegt die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte 19 Prozentpunkte unter der von Erwachsenen im Haupterwerbsalter, doch variiert die Differenz zwischen den beiden Kategorien ganz erheblich, von knapp 5 Prozentpunkten in Island bis zu 53 Prozentpunkten in Slowenien.

Die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Frühverrentungsprogrammen und ein niedriges gesetzliches Renteneintrittsalter sind die Hauptgründe für die niedrigen Erwerbsquoten älterer Arbeitskräfte. In der Tat haben die geringere Nutzung von Frühverrentungsprogrammen und die jüngsten Rentenreformen in den letzten zwanzig Jahren einen Anstieg der Erwerbsquote dieser Altersgruppe bewirkt. In Neuseeland stieg die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte im Zeitraum 1990-2010 von 44% auf 76%, und auch in Deutschland, den Niederlanden, der Slowakischen Republik und Slowenien waren sehr hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Diese positiven Entwicklungen sind jedoch relativ neu; in den meisten OECD-Ländern liegt das Renteneintrittsalter nach wie vor weit unter seinem Stand der 1970er Jahre. Der überwiegende Teil der älteren Arbeitskräfte scheidet weiter lange vor Erreichen des Alters aus dem Erwerbsleben aus, das Anspruch auf den Bezug einer Regelaltersrente gibt und das in den meisten Ländern 65 Jahre beträgt. Von den 30 OECD-Ländern, für die Daten verfügbar sind, treten Männer nur in neun Ländern nach Erreichen eines Durchschnittsalters von 64 Jahren in den Ruhestand, und nur in fünf Ländern – Island, Japan, Korea, Mexiko und Neuseeland – gilt dasselbe für Frauen. Im Ländervergleich sind deutliche Unterschiede zu beobachten. Bei den Männern weist Mexiko mit 72,2 Jahren das höchste Durchschnittsalter des Renteneintritts auf und mit

■ Abbildung 2.4 ■

Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte, 1990[1] und 2010

In Prozent der Bevölkerung im Alter von 55-64 Jahren



1. 1991 für Island, Mexiko und die Schweiz, 1992 für Ungarn und Polen, 1993 für die Tschechische Republik, 1994 für Österreich und die Slowakische Republik, 1996 für Chile und Slowenien.

Quelle: OECD, *Labour Force Statistics Database*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607366

69,5 Jahren das zweithöchste Durchschnittsalter bei Frauen. Das andere Extrem, d.h. Länder, wo Männer und Frauen im Durchschnitt mit 60 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sind Österreich, Belgien, Luxemburg und die Slowakische Republik[22]. Das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben ist in der Regel endgültig: Einer OECD-Studie zufolge hatten weniger als 5% der 50- bis 64-Jährigen, die vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aus dem Erwerbsleben ausschieden, ein Jahr später wieder eine Beschäftigung aufgenommen[23].

Die im Ländervergleich festzustellende Varianz bei den Erwerbsquoten der 55- bis 64-Jährigen ist weitgehend durch die jeweiligen Rentensysteme der Länder zu erklären[24]. Einige Rentensysteme enthalten in der Tat Negativanreize, was die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit betrifft (Kasten 2.5). Einerseits wird die Entscheidung, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, durch das absolute Niveau des Rentenvermögens und dessen marginale Veränderung im Zusammenhang mit der sogenannten „impliziten Steuer bei Verbleib im Erwerbsleben" um ein zusätzliches Jahr beeinflusst. Und effektiv verzeichnen die Länder, deren implizite Steuer bei längerem Verbleib im Erwerbsleben am niedrigsten liegt, auch die niedrigsten Quoten aus dem Erwerbsleben ausscheidender älterer Arbeitskräfte[25].

Die Entscheidung, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, wird vom gesetzlichen Rentenalter und dem Vorhandensein von Frühverrentungsprogrammen beeinflusst. Infolgedessen kann eine Reihe von Politikveränderungen helfen, die Verrentungsanreize zu reduzieren. Obwohl die meisten Länder Frühverrentungsprogramme abgeschafft, das gesetzliche Rentenalter angehoben und zu Verzerrungen führende finanzielle Frühverrentungsanreize korrigiert haben, bieten die Rentensysteme immer noch massive Anreize, die Erwerbstätigkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufzugeben[26]. Das bedeutet, dass immer noch erheblicher Raum für Verbesserungen der finanziellen Anreize zum Verbleib im Erwerbsleben nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters vorhanden ist. Eine gute Maßnahme ist die von den Niederlanden verabschiedete Regelung, bei der jedes weitere Erwerbsjahr mit einer Erhöhung des Rentenvermögens von 24% belohnt wird, während die Frühverrentungsprogramme, die einen Leistungsbezug im Alter von 60-65 Jahren vorsahen, abgeschafft wurden.

Auch die Qualität des Beschäftigungsverhältnisses kann Einfluss auf die Frühverrentungsentscheidung haben. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Arbeitnehmer mehr oder minder zum Renteneintritt gedrängt werden, weil die Möglichkeit eines allmählichen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben insofern begrenzt wird, als die Arbeitgeber nicht in der Lage oder bereit sind, die Arbeitszeit zu verkürzen[27]. Es ist zudem zu bedenken, dass Maßnahmen zur Reduzierung nichtfinanzieller Faktoren, die die Erwerbsbeteiligung hemmen, mit anderen Politiken zusammenwirken könnten, die darauf abzielen, den Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitskräfte aus unterrepräsentierten Gruppen einzustellen und zu halten. Zum Beispiel würde eine

Kasten 2.5 **Arbeitsanreize reduzierende Merkmale der Rentensysteme**

Obwohl in OECD-Berichten technische Politikempfehlungen für Renteneinkommenssysteme enthalten sind, lässt sich im Hinblick auf die Maßnahmen vor allem der Schluss ziehen, dass es auf die Details ankommt. Ob das Rentensystem Erwerbstätige unterschiedlich behandelt und ob es ihre Entscheidungen über Erwerbstätigkeit und Renteneintritt beeinflusst, hängt von seiner detaillierten Ausgestaltung ab. Nachstehend werden einige technische Beispiele angeführt, jedoch keine generellen Anleitungen gegeben.

1. In **Frankreich, Griechenland** und **Luxemburg** ist der Renteneintritt ohne Leistungskürzung im Alter von 60 Jahren und in bestimmten Fällen auch früher möglich. Dies hält ältere Arbeitskräfte davon ab, länger erwerbstätig zu bleiben. Die durchschnittliche Leistungskürzung in verdienstabhängigen Systemen beträgt rd. 4,5% für jedes Jahr, um das die Rente früher angetreten wird (das versicherungsmathematisch neutrale Niveau liegt bei rd. 6-8%).
2. In den verdienstabhängigen Rentensystemen **Griechenlands, Spaniens** und der **Vereinigten Staaten** ist die Zahl der Jahre, in denen Rentenansprüche erworben werden können, begrenzt. Diese Politik nimmt dem Arbeitnehmer bei Erreichen der maximalen Zahl anrechnungsfähiger Jahre das Interesse, seine Erwerbstätigkeit fortzusetzen. Der Erwerb zusätzlicher Rentenansprüche ist in Griechenland und den Vereinigten Staaten nur dann möglich, wenn die Erwerbstätigkeit nach Erreichen des 65. Lebensjahrs fortgesetzt wird.
3. In vielen OECD-Ländern war es üblich, die Rentenansprüche auf der Basis einer bestimmten Anzahl der Jahre zu berechnen, in denen das Einkommen am höchsten war (bzw. das Endgehalt zu Grunde zu legen). Diese Politik ermutigt dazu, die Rente anzutreten, sobald das Einkommen seinen Höchststand erreicht hat, und die Erwerbstätigkeit nicht in höherem Alter fortzusetzen.
4. Ein verdienstabhängiges System mit einer einheitlichen Struktur des Rentenanspruchserwerbs würde für ältere Arbeitskräfte Beschäftigungsanreize entstehen lassen. Im öffentlichen Rentensystem **Spaniens** liegen die Steigerungssätze in jüngeren Jahren höher als in späteren, was älteren Arbeitskräften das Interesse an einer Fortsetzung der Erwerbstätigkeit nimmt.
5. Bedürftigkeitsabhängige Systeme können – obwohl sie die Leistungen auch gezielt auf die bedürftigsten Menschen ausrichten – negative Auswirkungen auf die Arbeitsanreize für Geringverdiener haben, da sie den Rückgriff auf höhere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verringern. Einigen Ländern, wie z.B. **Chile, der Tschechischen Republik, Island, Irland, Neuseeland** und **der Schweiz**, ist es gelungen, ihre umlagefinanzierten Rentensysteme mit Anreizen zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit zu verbinden.
6. Erhöhungen der Rentenansprüche für diejenigen, die die Beantragung ihrer Rente über das normale Renteneintrittsalter hinaus verschieben, liegen durchschnittlich 5% unter dem Niveau versicherungsmathematischer Neutralität. Nur **Kanada, die Tschechische Republik, Japan, das Vereinigte Königreich** und **die Vereinigten Staaten** bieten attraktivere Bedingungen für die Verschiebung des Renteneintritts und die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit.

Quelle: OECD (2011d).

Anhebung des Rentenalters den Zeitraum verlängern, in dem die Arbeitgeber die in Ausbildungsmaßnahmen investierten Mittel amortisieren können, so dass sie möglicherweise eher bereit sind, diese auch ihren älteren Beschäftigten anzubieten[28].

Ab dem Alter von 50 Jahren wird die Wahrscheinlichkeit, eingestellt oder weiterbeschäftigt zu werden, in allen OECD-Ländern immer geringer[29]. Obwohl die Arbeitgeber häufig veraltete Qualifikationen als Grund dafür angeben, keine älteren Arbeitskräfte einstellen zu wollen, ist Altersdiskriminierung nach wie vor verbreitet. Starre Entlohnungsstrukturen, die dazu führen, dass die Arbeitskosten mit zunehmendem Alter steigen und nicht die Produktivität der Arbeitskräfte widerspiegeln, spielen ebenfalls eine Rolle, was jedoch häufig durch Frühverrentungssysteme umgangen wird[30]. Um diese nachfrageseitigen, die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer hemmenden Faktoren auszuräumen, haben einige Länder großangelegte Antidiskriminierungskampagnen durchgeführt, andere dagegen versucht, Arbeitskosten und Produktivität durch eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber oder die Zahlung von Lohnzuschüssen für die Beschäftigung älterer Kräfte in ein ausgewogeneres Verhältnis zu bringen[31]. Einige Länder haben zudem begonnen, das Schwergewicht auf lebenslanges Lernen und gezielte Weiterbildung – insbesondere in der Mitte der beruflichen Laufbahn – zu legen, um die Vermittelbarkeit in fortgeschrittenem Alter zu verbessern und die Anreize zu vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu reduzieren. Eine weitere Maßnahme, auf die zurückgegriffen wird, besteht darin, die Kongruenz zwischen der Art von Tätigkeit, die ältere Arbeitnehmer wünschen, und der Entlohnung zu verbessern. Zum Beispiel würden es ältere Arbeitskräfte u.U. vorziehen, weniger häufig nachts zu arbeiten und dafür einen geringeren Lohn in Kauf zu nehmen, während jüngere Kräfte u.U. für einen höheren Lohn zu mehr Nachtschichtarbeit bereit wären. Eine bessere Abstimmung dieser Art wird automatisch die Nachfrage erhöhen.

„Braindrain" stoppen

Einigen Ländern entstehen hohe Kosten, weil ihre Fachkräfte abwandern und der Ertrag der in die Qualifikationsentwicklung investierten Mittel dem neuen Aufnahmeland zugute kommt. Wie aus Tabelle 2.1 hervorgeht, bestehen sogar zwischen Ländern derselben Region Unterschiede bei den Auswanderungsraten. Europa, Lateinamerika und Ozeanien haben die höchsten Auswanderungsraten (im Jahr 2008 z.B. entsprach die Abwanderung aus Bulgarien 1% der Gesamtbevölkerung des Landes, und die aus Rumänien und Polen 0,8% bzw. 0,6% der Bevölkerung)[32], während die Auswanderungsraten in Afrika, Asien und Nordamerika weniger als halb so hoch sind wie in den vorgenannten Regionen. In allen Regionen liegt die Auswanderungsrate der Arbeitskräfte mit tertiärem Bildungsabschluss zwar wesentlich höher als die Gesamtauswanderungsrate[33], doch ist diese Differenz in afrikanischen Ländern besonders groß. Mit 10,6% ist die Auswanderungsrate der in Afrika geborenen Personen mit Tertiärabschluss wesentlich höher als in anderen Regionen, obwohl auch Lateinamerika mit -8,8% eine relativ hohe Auswanderungsquote hochqualifizierter Kräfte verzeichnet.

Wie bereits erwähnt, kann der Verlust hochqualifizierter Arbeitskräfte durch Abwanderung in andere Länder im Herkunftsland zu Kompetenzengpässen führen. Einige Länder haben Maßnahmen eingeführt, um dem Braindrain Einhalt zu gebieten und Arbeitskräfte im Land zu halten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die besten Maßnahmen darin bestehen, Anreize zum Verbleib im Land zu bieten, anstatt zu versuchen, die Abwanderung durch Zwangsmaßnahmen zu verhindern (Kasten 2.6). Wenn sich viele Möglichkeiten bieten, ins Ausland zu gehen, sind Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung der Abwanderung wahrscheinlich großenteils wirkungslos und würden den Auswanderungsdruck u.U. sogar noch verstärken,

Tabelle 2.1

Auswanderungsraten nach Herkunftsregion und Kompetenzniveau, Bevölkerung ab 15 Jahre, 2000 und 2005-2006

Gewichtete Durchschnittswerte

	2005-2006					2000				
	Auswanderer-zahl (in Tsd.)	Auswanderungsraten (in Prozent)				Auswanderer-zahl (in Tsd.)	Auswanderungsraten (in Prozent)			
		INSGESAMT	Geringes Bildungsniveau	Mittleres Bildungsniveau	Hohes Bildungsniveau		INSGESAMT	Geringes Bildungsniveau	Mittleres Bildungsniveau	Hohes Bildungsniveau
Hohes Einkommen OECD	25 155	2.9	4.5	1.9	3.7	22 999	2.8	4.4	2.0	2.6
Hohes Einkommen Nicht-OECD-Länder	3 404	7.7	7.6	6.6	12.5	3 017	7.5	8.5	6.3	12.3
Mittleres Einkommen, oberer Bereich	26 468	3.8	5.3	2.5	5.2	19 565	3.0	4.2	1.9	3.6
Mittleres Einkommen, unterer Bereich	26 309	4.6	1.3	1.1	5.6	19 605	1.3	1.1	0.9	5.3
Untere Einkommensgruppe	8 319	0.6	0.2	0.5	5.4	6 046	0.5	0.2	0.5	4.2
Afrika	**8 947**	**1.6**	**1.0**	**1.8**	**10.2**	**6 847**	**1.4**	**0.9**	**1.7**	**9.2**
Marokko	2 106	9.0	7.7	10.5	15.3	1 505	7.3	6.1	9.0	13.0
Übriges Nordafrika	2 403	2.2	1.8	1.9	6.2	2 151	2.3	1.8	2.0	8.1
Subsahara-Afrika	4 437	0.9	0.4	1.1	13.2	3 191	0.8	0.4	1.0	10.2
Asien	**19 510**	**0.7**	**0.3**	**0.5**	**3.7**	**15 473**	**0.6**	**0.3**	**0.5**	**3.3**
China	2 723	0.3	0.2	0.1	1.7	2 063	0.2	0.2	0.1	1.8
Indien	2 759	0.4	0.1	0.2	4.2	1 951	0.3	0.1	0.2	3.2
Philippinen	2 491	4.4	1.8	3.8	7.9	1 930	3.9	1.8	3.9	6.8
Europa	**34 281**	**4.5**	**8.8**	**3.4**	**8.6**	**28 425**	**3.9**	**6.8**	**2.9**	**6.6**
EU27	22 129	5.1	6.4	3.3	8.0	19 370	4.6	5.4	3.1	7.0
Türkei	2 603	4.7	5.3	3.6	5.0	2 085	4.2	4.5	3.5	3.2
Nordamerika	**2 075**	**0.8**	**1.7**	**0.4**	**1.2**	**1 910**	**0.8**	**3.5**	**0.5**	**0.7**
Ozeanien	**1 221**	**4.7**	**5.0**	**3.9**	**5.3**	**1 103**	**4.5**	**6.3**	**3.3**	**4.8**
Südamerika und Karibik	**24 786**	**6.0**	**5.7**	**5.5**	**9.2**	**18 624**	**5.0**	**5.0**	**4.4**	**7.0**
Mexiko	10 780	13.1	18.4	9.7	7.1	8 328	11.1	15.4	7.0	6.1
Insgesamt	**90 818**	**1.9**	**1.5**	**1.5**	**4.8**	**72 381**	**1.6**	**1.4**	**1.3**	**3.7**

Anmerkung: Gewichtete Durchschnittswerte. Die Aufteilung in Einkommensgruppen erfolgte entsprechend der Klassifikation der Volkswirtschaften (Weltbank) auf der Basis des Pro-Kopf-BNE von 2005: niedriges Einkommen 955 US-$ oder weniger, mittleres Einkommen, unterer Bereich 956-3 945 US-$, mittleres Einkommen, oberer Bereich 3 946-12 195 US-$ und hohes Einkommen 12 196 US-$ und mehr. Die ehemalige UdSSR und das ehemalige Jugoslawien wurden in die Gruppe der Länder mit „mittlerem Einkommen, oberer Bereich" eingestuft, das Aggregat Nord- und Südkorea in die Kategorie der Länder „hohes Einkommen: OECD". Die ehemalige UdSSR, die ehemalige Tschechoslowakei und das ehemalige Jugoslawien wurden der Region „Europa" zugeordnet.

Quelle: DIOC (2000, 2005-06), sowie Barro und Lee (2010).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607499

soweit die Maßnahmen nicht als legitim akzeptiert werden. Die Möglichkeit der Auswanderung, um im Ausland einen höheren Bildungsertrag zu erzielen, kann zudem für die Bevölkerung in den Herkunftsländern einen Anreiz entstehen lassen, mehr in Bildung und Ausbildung zu investieren. Da nicht alle das Land verlassen werden, dürfte es im Herkunftsland per saldo zu einer Stärkung des Humankapitals kommen.

Braindrain stellt in vielen Entwicklungsländern eine besondere Herausforderung dar. Die Konzentration auf die Kosten der Auswanderung hochqualifizierter Kräfte in Entwicklungsländern hat jedoch dazu geführt, dass die bedeutenden Vorteile der Migration unbeachtet blieben. Einige Arbeitskräfte, darunter Hochqualifizierte, finden u.U. in ihrem Heimatland keine Arbeitsstelle, weil das Investitionsklima ungünstig ist (auf Grund stark verzerrter Preise, unzulänglicher Governance und des Fehlens angemessener Infrastrukturen), was die Nachfrage nach qualifizierten Kräften verringert. Langfristig gesehen müssen die Länder den Fachkräftebedarf durch eine Verbesserung des Investitionsklimas erhöhen; zwischenzeitlich besteht jedoch eine Möglichkeit zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit unter hochqualifizierten Kräften darin, die Arbeitsaufnahme im Ausland zu erleichtern. Die Einrichtung von Stellenvermittlungsdiensten, die Beseitigung von Hindernissen für private Agenturen bei gleichzeitiger Einführung strenger Vorschriften zur Verhinderung von Betrug, Ausbeutung und Missbrauch sowie die Entwicklung von internationalen Standards entsprechenden inländischen Qualifikationen und Diplomen können potenziellen Auswanderern helfen, in einem anderen Land als ihrem Heimatland eine ihren Kompetenzen entsprechende Beschäftigung zu finden. Im Ausland ansässige Staatsangehörige können zudem als Brücke zu nützlichen technischen Qualifikationen, zu finanziellen Mitteln und internationalen Märkten dienen. Die Auswanderung wird jedoch nach wie vor durch restriktive Einwanderungsbestimmungen in den weiter entwickelten Ländern beschränkt. Eine Lockerung dieser Bestimmungen könnte einen wesentlichen Entwicklungsbeitrag leisten.

Kasten 2.6 **Braindrain stoppen: Anreizsysteme für den Verbleib im Land im Vergleich zu restriktiven Maßnahmen**

Restriktive Maßnahmen. Um zu versuchen, die massive Abwanderung von Gesundheitsfachkräften aus Entwicklungsländern in den Griff zu bekommen, wird weitgehend auf Pflichtdienstsysteme („bonding") zurückgegriffen. In **Ghana** beispielsweise wird diesem System zufolge von Gesundheitsfachkräften verlangt, mindestens fünf Jahre im Land tätig zu sein, andernfalls müssen sie die Ausbildungskosten zurückzahlen. Obwohl mit Pflichtdienstsystemen insofern gewisse Erfolge zu verzeichnen waren, als sich die Zahl der Ärzte erhöhte, die vorübergehend in ärmeren ländlichen Gebieten tätig waren, gelingt es damit nicht, Arbeitskräfte im Land zu halten. Eine hohe Inflation und Wechselkursabwertungen können die Wirksamkeit dieser Systeme verringern. **Thailand** und **Mexiko** machten mit Pflichtdienstsystemen ähnliche Erfahrungen. Auch in Ghana verließen viele Ärzte das Land, ohne ihre Ausbildungskosten zurückzuzahlen, da die Politikmaßnahmen unzulänglich überwacht wurden. Dies macht eine Rückkehr dieser Migranten sogar noch unwahrscheinlicher.

Anreizsysteme für den Verbleib im Land. Maßnahmen, die Anreize bieten, im Land zu bleiben, wären u.U. erfolgreicher, wenn sie den erkannten Bedürfnissen von Gesundheitsfachkräften Rechnung tragen würden. Diese Bedürfnisse stehen überwiegend mit Fragen wie Management und Governance der Gesundheitsleistungen sowie den Gehältern und Arbeitsbedingungen in Zusammenhang. Aus diesem Grund führten einige Entwicklungsländer Anreizsysteme für Gesundheitsfachkräfte ein, die höhere Gehälter, bessere Renten- und Krankenversicherungssysteme, Kleidungs- und Fahrtkostenbeihilfen, Kinderbetreuungsleistungen und subventionierte Mahlzeiten, Unterkunft und Ausbildung umfassen. In **Thailand** wurden 1983 finanzielle Anreize eingeführt, zu denen Beihilfen für in weit entfernten Distriktkrankenhäusern tätige Ärzte gehören; 1995 erhielten diejenigen, die bereit waren, sich nicht privatärztlich zu betätigen, monatlich zusätzlich 400 US-$. In **Indonesien** werden den in besonders abgelegenen Gebieten tätigen Hochschulabsolventen höhere Gehälter gezahlt. Zu den gebotenen Vorteilen gehört auch die Garantie einer Karriere im öffentlichen Dienst, mit kostenlosem Zugang zu Fachausbildungen nach Ablauf der vertraglichen Pflichtzeit von drei Jahren.

Quelle: Mensah, Mackintosh und Henry (2005).

Tabelle 2.2

Aktivierung des Kompetenzangebots: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen

Wichtigste Fragen	Ausgewählte Indikatoren für die Selbsteinschätzung	Ausgewählte weiterführende Literatur und Politikbeispiele
Die Menschen dazu aktivieren, dem Arbeitsmarkt ihre Kompetenzen zur Verfügung zu stellen		
Stellen die Menschen in meinem Land dem Arbeitsmarkt ihre Kompetenzen zur Verfügung?	• **Erwerbsquoten** http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D	• Online OECD Employment Database www.oecd.org/employment/database
Welche nichterwerbstätige Gruppe besitzt in meinem Land das größte Potenzial erwerbstätig zu werden?	• **Projizierte Erwerbsbevölkerung nach vier unterschiedlichen Szenarien alters-, geschlechts- und behinderungsspezifischer Erwerbsquoten** www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html	• *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*, 2010, OECD Publishing www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html
Wie hoch ist in meinem Land der Prozentsatz der „gefährdeten Bevölkerung"?	• **Prozentsatz der „gefährdeten Bevölkerung" unter Kindern ohne Migrationshintergrund und jungen Zuwanderern** www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html	• "Overview: Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", in *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, OECD Publishing www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html
Wie häufig ist Teilzeitbeschäftigung in meinem Land und wie setzt sie sich zusammen?	• **Teilzeitbeschäftigung in den OECD-Ländern** http://dx.doi.org/10.1787/888932293087 • **Häufigkeit geschlechtsspezifischer Ungleichheit im Bereich der Teilzeitbeschäftigung** http://dx.doi.org/10.1787/888932303575	• "How Good is Part-Time Work?", in *Employment Outlook 2010*, OECD Publishing www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html
Welches sind die Hauptgründe für Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit in den einzelnen Gruppen?	• **Gründe für Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit** http://dx.doi.org/10.1787/888932293315	• "How Good is Part-Time Work?", in *Employment Outlook 2010*, OECD Publishing www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html
Qualifizierte Personen an den Arbeitsmarkt binden		
Sind ältere Arbeitskräfte in meinem Land erwerbstätig?	• **Erwerbsquoten nach Altersgruppen** http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D	• *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing www.oecd.org/els/social/pensions/PAG
Geht meinem Land durch Abwanderung eine hohe Zahl von Fachkräften verloren?	• **Nettomigration in Prozent der gesamten Wohnbevölkerung** http://dx.doi.org/10.1787/888932446759	• "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Kapitel A), in *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing www.oecd.org/migration/imo

Anmerkungen

1. Desjardins und Warnke (2012).

2. OECD (erscheint demnächst), *Settling in – 2012*.

3. OECD (2010a).

4. OECD (2010b).

5. Jaumotte (2004); OECD (2011a).

6. OECD (2007a); OECD (2011b).

7. OECD (2010a).

8. OECD (2007b).

9. OECD (2010a).

10. Vgl. Immervoll und Pearson (2009) wegen weiterer Informationen.

11. OECD (2010c), Gornick und Hegewish (2010). Multivariate Analysen zeigen, dass Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten die Erwerbsbeteiligungsquote der Frauen in der Tendenz verbessern, jedoch nicht in allen Ländern im gleichen Maße, was auf unterschiedliche Präferenzen zurückzuführen ist, vgl. Jaumotte (2004) und Falzone (2000).

12. Gustman und Steinmeier (2004); OECD (2010c).

13. Die Möglichkeit, Elternurlaub zu nehmen, kann die Arbeitsmarktbindung stärken und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Frauen nach der Geburt des Kindes an ihren Arbeitsplatz zurückkehren. Die Dauer des Elternurlaubs spielt indessen ebenfalls eine wichtige Rolle: Wenn Frauen dem Arbeitsmarkt über einen längeren Zeitraum fernbleiben, könnte dies auf Grund einer Verringerung ihrer Kompetenzen langfristig negative Auswirkungen auf ihre Erwerbsbeteiligung haben (OECD, 2011c).

14. OECD (2011d).

15. OECD (2006).

16. OECD (2007b) und OECD (2010a).

17. Die Ergebnisse einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in deren Mittelpunkt berufliche Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose stehen, fallen uneinheitlich aus. Eine Studie (Kodrzycki, 2007) ergab, dass die Teilnahme an einer entsprechenden Maßnahme oder an allgemeinbildendem Unterricht im Rahmen des US Job Training Partnership Act in den Vereinigten Staaten das Lohnniveau bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung gegenüber den grundlegenden Wiedereingliederungsangeboten nicht verbesserte. In einer Weltbank-Studie von Betcherman et al. (2004) wurden 159 wissenschaftliche (d.h. kontrollgruppenbasierte) Evaluierungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik untersucht, darunter 49 Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose und neun Umschulungsprogramme für Arbeitskräfte, die von Massenentlassungen betroffen waren. Die Evaluierungen zeigten, dass Schulungsmaßnahmen positivere Auswirkungen als Beschäftigungssubventionen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben, jedoch auch kostspieliger sind. Die Autoren identifizierten eine Reihe von Programmen, die die Beschäftigungsaussichten verbesserten, die Löhne ließen sich jedoch in deutlich weniger Fällen steigern. Jacobson et al. (2005) berichten über uneinheitlichere Ergebnisse, wobei gewisse positive Effekte für Schulungsmaßnahmen an Community Colleges für entlassene Arbeitskräfte festgestellt wurden.

18. Carcillo und Grubb (2006).

19. OECD (2006, 2011c); Carcillo und Grubb (2006).

20. Carcillo und Grubb (2006).

21. OECD (2006, 2010a).

22. OECD (2011d).

23. OECD (2006).

24. Bassanini und Duval (2006).

25. OECD (2011d).

26. OECD (2011d).

27. OECD (2011d); Gustman und Steinmeier (2004).

28. Der sogenannte Horizonteffekt, vgl. Aubert (2011).

29. OECD (2006).

30. OECD (2011d).

31. OECD (2006; 2011d; 2011a).

32. OECD (2010d).

33. OECD (2011e).

Literaturhinweise

Aubert, P. (2011), "L'Effet Horizon: De quoi Parle-t-on?", Note technique de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques, Paris.

Barro, R. und **J.-W. Lee** (2010), "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010", *NBER Working Paper,* No. 15902, Cambridge, Massachusetts.

Bassanini, A. und **R. Duval** (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 486, OECD Publishing.

Betcherman, G. et al. (2004), "Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations", *Social Protection Discussion Paper,* No. 0402, Weltbank, Washington DC.

Brown, M. (2000), *Using the Intellectual Diaspora to Reverse the Brain Drain Some useful Examples*, University of Cape Town, South Africa.

Carcillo, S. und **D. Grubb** (2006), "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* No. 36, OECD Publishing.

Desjardins, R. und **A. Warnke** (2012), "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers*, No. 72, OECD Publishing.

Falzone, J.S. (2000), "Labor market decisions of married women: with emphasis on "part-time" employment", *International Advances in Economic Research*, Vol.6, Issue 4 (November), S. 662- 671.

Galasso, V. (2010), "Advancing Pension and Labour Market Reform," *Making Reform Happen Lessons from OECD Countries,* OECD Publishing.

Gornick, J. and **A. Hegewisch** (2010), *The Impact of "Family-Friendly Policies" on Women's Employment Outcomes and on the Costs and Benefits of Doing Business*, ein Bericht im Auftrag der Weltbank, Graduate Center, City University of New York (CUNY) und Institute for Women's Policy Research (IWPR).

Gustman, A. und **T. Steinmeier** (2004), "Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement", *NBER Working Paper Series,* No. 10876, Cambridge, Massachusetts.

Immervoll, H. und **M. Pearson** (2009), "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 81, OECD Publishing.

Jacobson, L., R. Lalonde und **D. Sullivan** (2005), "Is Retraining Displaced Workers a Good Investment?", *Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives*, No. 2Q/2005.

Jaumotte, F. (2004), "Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries", *OECD Economic Studies*, Vol. 2003/2, No. 37, OECD Publishing.

Kodrzycki, Y. (2007), "Using Unexpected Recalls to Examine the Long-Term Earnings Effects of Job Displacement", *Federal Reserve Bank Working Paper,* W07-2.

Lustig, C. et al. (2009), "Ageing, training, and the brain: A review and future directions", *Neuropsychology Review*, Vol. 19, No. 4, S. 504-522.

Mensah, K., M. Mackintosh und **L. Henry** (2005), *The 'Skills Drain' of Health Professionals from the Developing World. a Framework for Policy Formulation*, Medact, London.

OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing.

OECD (2007a), *Babies and Bosses*, OECD Publishing.

OECD (2007b), *New Ways of Addressing Partial Work Incapacity. OECD Thematic Review on Sickness, Disability and Work Issues Paper and Progress Report, www.oecd.org/dataoecd/6/6/3B509814.pdf.*

OECD (2010a), *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers A Synthesis of Findings across OECD Countries*. OECD Publishing

OECD (2010b), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.

OECD (2010c), *Employment Outlook*, OECD Publishing.

OECD (2010d), *International Migration Outlook 2010,* OECD Publishing.

OECD (2010e), *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, OECD Publishing.

OECD (2011a), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies No. 21, OECD Publishing.

OECD (2011b), *Doing Better for Families*, OECD Publishing.

OECD (2011c), *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2011*, OECD Publishing.

OECD (2011d), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing.

OECD (2011e), *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing.

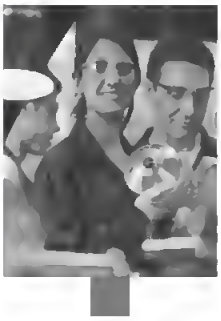
OECD (erscheint demnächst), *Settling In – 2012: OECD Indicators on Immigrant Integration*, OECD, Paris,

OECD (erscheint demnächst), *Report on the Gender Initiative. Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, erstellt für die OECD-Ministerratstagung Paris, 23.-24. Mai 2012, OECD Publishing.

Plassman, B.L. et al. (2010), "Systematic review: Factors associated with risk for and possible prevention of cognitive decline in later life", *Annals of Internal Medicine*, Vol.153, No. 3, S. 182-193.

Rosen, S. (1975), "Measuring the obsolescence of knowledge", in F.T. Juster (Hrsg.), *Education, Income and Human Behavior* (S. 199-232), McGraw-Hill, New York.

Salthouse, T. (2009), "When does age-related cognitive decline begin?", *Neurobiology of Ageing*, Vol. 30, No. 4, S. 507-514.



Politikansatz 3: Kompetenzen effektiv nutzen

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die effektive Nutzung von Kompetenzen 88

Wie kann ein Land sein Humankapitalpotenzial optimal nutzen? 89

Die Politik kann Menschen dabei unterstützen, ihre Kompetenzen optimal zu nutzen 89

Länder können die Nachfrage nach (anspruchsvollen) Kompetenzen erhöhen 104

Wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die effektive Nutzung von Kompetenzen

KOMPETENZEN DER ARBEITSKRÄFTE UND ARBEITSPLATZANFORDERUNGEN BESSER AUFEINANDER ABSTIMMEN:

- **Arbeitgebern dabei helfen, die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter besser zu nutzen.** Kompetenzen zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, hat u.U. nicht die gewünschten wirtschaftlichen und sozialen Effekte, wenn diese Kompetenzen nicht effektiv eingesetzt werden. Aufgabe der Kompetenzpolitik ist es hier, die Arbeitgeber dabei zu unterstützen, die ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen besser zu nutzen. Dies kann erreicht werden, wenn Führungskräfte insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen in die Lage versetzt werden, effektive Arbeitsprozesse und Organisationsformen zu identifizieren. Dazu gehören u.a. die Förderung des Engagements der Arbeitnehmer, größere Arbeitsflexibilität, Anreize zur Innovation und eine Abstimmung der Geschäfts- und der Kompetenzentwicklungsstrategie. Jedoch können die Anreize für Arbeitgeber, in die Entwicklung ihrer Mitarbeiter zu investieren, zunächst zu gering ausfallen, auch wenn sich diese Investitionen letztlich für sie auszahlen würden. Staatliche Förderprogramme gerade für Arbeitskräfte mit geringem Kompetenzniveau sind hier oft notwendig, um das Problem der Unterqualifizierung des Erwerbspersonenpotenzials zu lösen und Kompetenz- und Anforderungsprofile optimal aufeinander abzustimmen.
- **Arbeitslosigkeit bekämpfen und jungen Menschen dabei helfen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.** In vielen Ländern haben junge Menschen Schwierigkeiten, ins Erwerbsleben einzusteigen und einen festen, ihren Lebensunterhalt sichernden Arbeitsplatz mit guten Karrierechancen zu finden. Ein erfolgreicher Arbeitsmarkteintritt zu Beginn der beruflichen Laufbahn hat großen Einfluss auf das spätere Erwerbsleben. Die Scarring-Effekte eines schlechten Berufsstarts sind oft schwer wieder wettzumachen, und Menschen, die ihr Berufsleben in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen beginnen, finden sich später oft an Arbeitsplätzen wieder, die nicht ihrem Profil entsprechen, oder sind arbeitslos.
- **Bessere Informationen über die erforderlichen und die verfügbaren Kompetenzen bereitstellen.** Zu Unterqualifizierung, zu einer unzureichenden Nutzung von Kompetenzen und zu Arbeitslosigkeit kann es auf Grund von Informationsmangel und nicht hinreichend transparenten Qualifikationssystemen kommen. Qualitativ hochwertige Bildungs- und Berufsberatung ist daher ein entscheidender Bestandteil jeder Kompetenzstrategie. Sachkundige Mitarbeiter solcher Dienste, die direkt auf die aktuellsten Arbeitsmarktinformationen zugreifen können, sind in der Lage, Ratsuchende auf die Bildungs- und Weiterbildungsangebote hinzuweisen, die für ihre weitere Berufslaufbahn den größten Nutzen bringen dürften. Ein kohärentes und verständliches System von Bildungsabschlüssen hilft den Arbeitgebern dabei zu erkennen, über welche Kompetenzen Stellenanwärter verfügen, und erleichtern damit den Einstellungs- und Auswahlprozess. Anhand kompetenzbasierter Bildungsnachweise/Diplome können sich Arbeitgeber ein Bild davon machen, was ein zukünftiger Mitarbeiter leisten kann, und Arbeitnehmer mit Berufserfahrung können mit ihrer Hilfe nachweisen, welche Fähigkeiten sie evtl. im Lauf ihrer beruflichen Tätigkeit erworben haben.
- **Arbeitskräftemobilität im Inland fördern.** Einer der Gründe, warum es trotz einer hohen Arbeitslosigkeit zu Fachkräftemangel kommen kann, ist darin zu sehen, dass die Arbeitskräfte mit den nachgefragten Kompetenzen z.T. nicht dort leben, wo die entsprechenden Arbeitsplätze angeboten werden. Werden hier die Kosten und sonstigen Mobilitätshindernisse im Inland verringert, so hilft dies den Arbeitnehmern geeignete Stellen und den Arbeitgebern geeignete Mitarbeiter zu finden. Werden Kompetenzen aus dem Ausland „importiert", ohne zuvor das Potenzial zur Deckung des Kompetenzbedarfs durch inländische Arbeitskräftemobilität zu untersuchen, kann dies negative Konsequenzen für die Gesamtbeschäftigung und die Nutzung der Kompetenzen im Inland haben.

NACHFRAGE NACH ANSPRUCHSVOLLEN KOMPETENZEN ERHÖHEN:

- **Der Wirtschaft dabei helfen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen**. Mit staatlichen Programmen können sowohl die Strategien der Unternehmen zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst werden (d.h. die Art und Weise, wie sie ihre Arbeitsprozesse organisieren, um sich auf ihrem Markt einen Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen) als auch ihre Marktstrategien (die darüber entscheiden, auf welchem Markt sie sich im Wettbewerb durchsetzen wollen). Wenn die Unternehmen beginnen, auf Produkt- und Dienstleistungsmärkte mit höherer Wertschöpfung vorzudringen, steigt in der Regel das Niveau der von ihnen nachgefragten Kompetenzen und der Grad der Nutzung dieser Kompetenzen.
- **Die Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze mit höherer Wertschöpfung fördern.** Ein gutes Gleichgewicht zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den Anforderungen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten hat nicht immer nur positive Effekte: Es kann sein, dass die Arbeitskräfte zwar die richtigen Qualifikationen für ihre Stelle haben, dass sich dieses Gleichgewicht aber auf einem sehr niedrigen Niveau eingependelt hat.

Solche „Niedrigqualifikationsgleichgewichte" können negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Standorte, Regionen oder sogar ganzer Länder haben. Dem kann durch Maßnahmen begegnet werden, die nicht einfach auf die Nachfrage reagieren, sondern diese aktiv beeinflussen. Indem sie den Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten fördern, können die Politikverantwortlichen Wirtschaftsbereiche unterstützen, die zu einem stärkeren Wachstum und zur Entstehung produktiverer und attraktiverer Arbeitsplätze beitragen. Auch wenn entsprechende Maßnahmen hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Akteure der wirtschaftlichen Entwicklung fallen, können Bildungseinrichtungen, deren Schwerpunkt auf neuen Technologien und Innovationen liegt, ebenfalls an diesem Prozess mitwirken, indem sie die Entwicklung der Kompetenzen fördern, die die Volkswirtschaften von morgen prägen werden.

- **Unternehmerische Initiative fördern**. Unternehmerpersönlichkeiten schaffen Arbeitsplätze und Nachfrage nach Kompetenzen. Doch wird man nicht als Unternehmer geboren, man wird dazu gemacht. Hierzu können Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen beitragen, indem sie Schülern und Studierenden vermitteln, wie sie Chancen identifizieren und in erfolgreiche Geschäftskonzepte umwandeln sowie eventuell auftretende Probleme und Hindernisse erkennen und überwinden. Und weil auch Zuwanderer unternehmerisch tätig werden können, sind Politikmaßnahmen sinnvoll, die Neuzuwanderern bei der Unternehmensgründung helfen, z.B. durch Seminare und Schulungen zur Arbeitsgesetzgebung, zum Einkommen- und Unternehmensteuerrecht sowie zum Sozialversicherungsrecht, die ergänzend zu den eher üblichen Kursen in den Bereichen Finanzierung, Produktionsmanagement und Marketing angeboten werden.

WIE KANN EIN LAND SEIN HUMANKAPITALPOTENZIAL OPTIMAL NUTZEN?

Nicht alle Kompetenzen, die Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt anbieten wollen, werden auch produktiv eingesetzt. Vielmehr hat sich gezeigt, dass in viel zu vielen Fällen die Kompetenzen des Arbeitnehmers nicht mit den Arbeitsplatzanforderungen übereinstimmen. Das Auftreten solcher Diskrepanzen kann durch besseres Management und größere Informationstransparenz verringert werden. Niedrigqualifikationsgleichgewichten, also Situationen, in denen das Kompetenzprofil der Arbeitskräfte zwar mit dem Anforderungsprofil der Stellen übereinstimmt, sich dieses Gleichgewicht jedoch auf einem sehr niedrigen Niveau eingependelt hat, und Unterbeschäftigung auf Grund mangelnder Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen kann durch eine Stimulierung der Nachfrage nach eben diesen Kompetenzen begegnet werden.

DIE POLITIK KANN MENSCHEN DABEI UNTERSTÜTZEN, IHRE KOMPETENZEN OPTIMAL ZU NUTZEN

Arbeitgebern dabei helfen, die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter besser zu nutzen

Manche Arbeitskräfte sind keine optimale Besetzung für ihre aktuelle Stelle. Einige von ihnen sind überqualifiziert für ihre aktuelle Tätigkeit – sie könnten anspruchsvollere Aufgaben übernehmen, und ihre Fähigkeiten werden nicht voll ausgeschöpft. Andere hingegen sind an ihrem aktuellen Arbeitsplatz überfordert und verfügen nicht über die eigentlich für diese Position erforderlichen Kompetenzen[1]. Auch wenn solche Diskrepanzen nur schwer zu messen sind (Kasten 3.1), deuten die verfügbaren Indikatoren darauf hin, dass beide Phänomene weit verbreitet sind. Natürlich müssen solche Indikatoren kontextabhängig interpretiert werden. Ist es beispielsweise Ziel der Politik, ausgehend von einem Niedrigqualifikationsgleichgewicht in der Wertschöpfungskette aufzusteigen, ist ein hoher Grad an Übereinstimmung zwischen dem Kompetenzangebot und der Kompetenznachfrage nicht erstrebenswert, da dadurch u.U. angebotsinduzierte Verbesserungen verhindert werden. Wie im Folgenden erläutert, können die Kompetenzen einer Arbeitskraft, die in ihrer aktuellen Beschäftigung ungenutzt bleiben, eventuell an anderer Stelle zum gesamtgesellschaftlichen Vorteil genutzt werden.

Abbildung 3.1 Teil A zeigt die Auftrittshäufigkeit von Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau und den Arbeitsplatzanforderungen nach Eigenangaben in Europa. Im Durchschnitt geben 30% der Arbeitskräfte in europäischen Ländern an, dass sie die Kompetenzen besitzen, um anspruchsvollere Aufgaben zu übernehmen als sie das im Moment tun. Etwa 13% geben an, dass sie nach eigenem Empfinden zur erfolgreichen Bewältigung ihrer Aufgaben weitere Schulungen benötigen. In Abbildung 3.1 Teil B ist eine alternative Messmethode dargestellt, in deren Rahmen das Niveau der tatsächlich vorhandenen Kompetenzen bestimmt und mit dem Nutzungsgrad dieser Fähigkeiten verglichen wurde. Danach treten Phänomene der Überqualifizierung oder Unterqualifizierung weniger häufig, aber immer noch zahlreich auf.

Diskrepanzen zwischen Kompetenzangebot und Kompetenznachfrage können ein vorübergehendes Phänomen sein; manchmal braucht es z.B. etwas Zeit, bis sich die Kompetenznachfrage an einen Anstieg der Zahl der zur Verfügung stehenden hochqualifizierten Kräfte anpasst. Folglich sind nicht alle Formen von Diskrepanzen zwangsläufig schlecht für die Wirtschaft. „Kompetenzüberschüsse", z.B. auf Grund einer unzureichenden Nutzung vorhandener Kompetenzen in

Kasten 3.1 **Alternative Messmethoden von Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau und den Arbeitsplatzanforderungen**

Es gibt verschiedene Methoden, Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau und den Arbeitsplatzanforderungen zu messen, wobei die Wahl der Methode die Art und Weise beeinflusst, wie Probleme abgegrenzt, untersucht und interpretiert werden. Auf Grund der Datenlage wurden im Rahmen der meisten bisher durchgeführten wissenschaftlichen Studien und Politikanalysen zum Thema Ungleichgewichte zwischen dem Kompetenzniveau und den Arbeitsplatzanforderungen in erster Linie Diskrepanzen zwischen den Qualifikationen und dem Anforderungsprofil und nicht zwischen Kompetenzen und Anforderungen untersucht. In einigen Analysen wurden indirekte Messgrößen oder Eigenangaben zur Ermittlung von Kompetenzungleichgewichten verwendet, doch nur eine kleine Zahl von Studien arbeitete mit direkten Messgrößen für das Kompetenzniveau. Die PIACC-Studie wird dies ändern, indem sie direkte Messgrößen sowohl für Kompetenzen als auch im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Verfügung stellt, diese Kompetenzen am Arbeitsplatz einzusetzen. Die drei Messmethoden unterscheiden sich zwar, ergänzen sich jedoch. Jede hat ihre Vor- und Nachteile.

Auf Bildungsabschlüssen basierende Methoden (beruhend auf der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen – ISCED):

- liefern ein weniger exaktes Bild der Kompetenzen, über die eine Arbeitskraft tatsächlich zu einem konkreten Zeitpunkt in ihrer Berufslaufbahn verfügt;
- geben, wenn auch nur indirekt, über eine größere Bandbreite von Kompetenzen Auskunft (darunter sowohl kognitive als auch nichtkognitive Fähigkeiten);
- gehen von einem unveränderlichen, mit dem Bildungsabschluss erreichten Kompetenzniveau aus;
- blenden die Möglichkeit eines Kompetenzerwerbs oder -verlusts nach diesem Zeitpunkt aus;
- unterstellen, dass das mit dem Bildungsabschluss erlangte Kompetenzniveau innerhalb einer Kohorte, im Zeitverlauf und im Ländervergleich einheitlich ist;
- bergen das Risiko, dass statische Messgrößen auf ein dynamisches Problem angewandt werden.

Auf Eigenangaben beruhende Messmethoden (in deren Rahmen die Arbeitnehmer den Nutzungsgrad ihrer Kompetenzen am Arbeitsplatz selbst einschätzen):

- erfassen Kompetenzen im eigentlichen Sinne, nicht Bildungsabschlüsse;
- liefern ein subjektives Maß für die Nutzung von Kompetenzen am Arbeitsplatz und
- eignen sich nicht zur Messung von Unterqualifizierung.

Kompetenzbasierte Messmethoden (unter Verwendung direkter Messgrößen für Kompetenzen und für deren Nutzung):

- liefern ein zutreffenderes Bild der Kompetenzen, über die eine Arbeitskraft tatsächlich zu einem konkreten Zeitpunkt in ihrer Berufslaufbahn verfügt;
- geben über eine geringere Zahl von Kompetenzen Auskunft (lediglich einige wenige Grundkompetenzen), dies jedoch direkter;
- berücksichtigen den Erwerb oder Verlust von Kompetenzen nach Erlangung des Bildungsabschlusses; und
- berücksichtigen qualitative Unterschiede im mit dem formalen Bildungsabschluss oder Diplom erlangten Kompetenzniveau.

Zwar beschränkt sich diese Messmethode auf die Erfassung einer kleinen Zahl von Kompetenzen, jedoch handelt es sich dabei um wesentliche Grundkompetenzen, da eine zumindest ausreichende Beherrschung dieser Fähigkeiten:

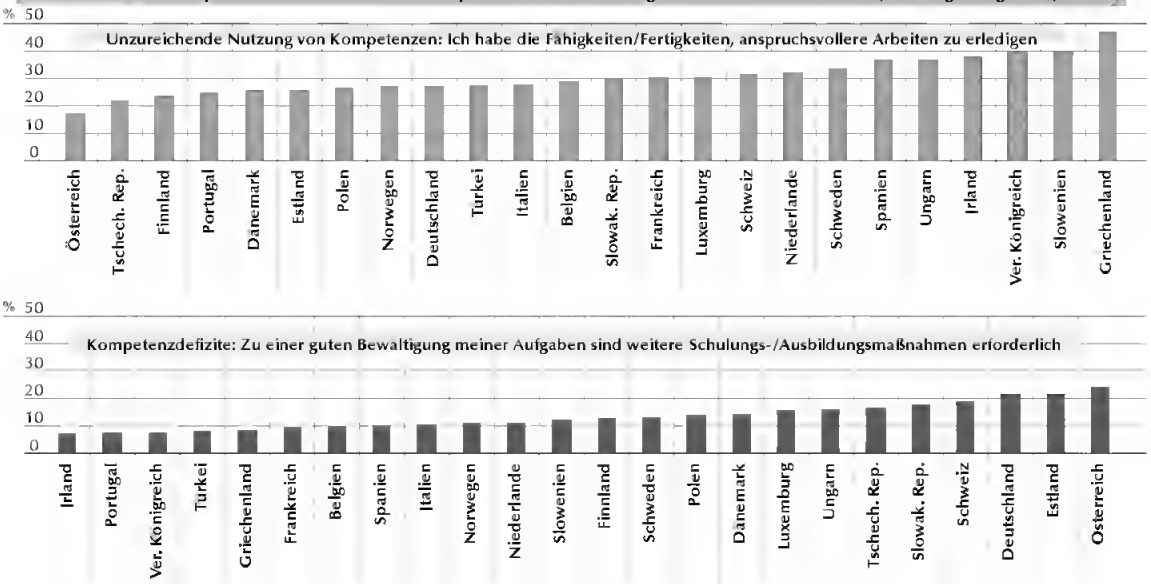
- das Potenzial beeinflusst, weitere anspruchsvollere und arbeitsplatzspezifische Kompetenzen zu entwickeln und zu erhalten; und
- zu textbasierten Verarbeitungsprozessen befähigt, die für ein breites Spektrum von Berufen und Tätigkeiten relevant sind und denen darüber hinaus in unterschiedlichsten (zivilgesellschaftlichen, sozialen, politischen und persönlichen) Kontexten wachsende Bedeutung zukommt.

Quelle: Desjardins und Rubenson (2011), Quintini (2011a).

■ Abbildung 3.1 ■

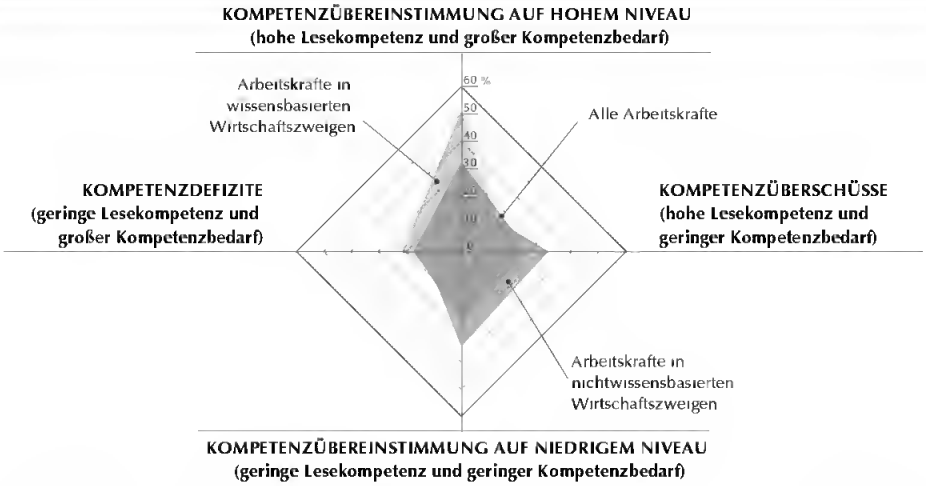
Inzidenz von Kompetenzdiskrepanzen

A. Inzidenz von Kompetenzüberschüssen und Kompetenzdefiziten in ausgewählten OECD-Ländern (nach Eigenangaben), 2010[1]



1. Daten aus dem Jahr 2005 für die Schweiz.
Quelle: Quintini (2011a), Schätzungen des OECD-Sekretariats auf der Basis der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (2010).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607385

B. Inzidenz von Kompetenzübereinstimmungen/Kompetenzdiskrepanzen basierend auf einer direkten Messung der Grundkompetenzen und der Notwendigkeit, diese am Arbeitsplatz einzusetzen, Länderdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie lediglich illustrativen Charakter.
Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010), Desjardins und Rubenson (2011).

Zur Interpretation dieser Abbildung

Die Inzidenz von Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau der Arbeitskräfte und den Arbeitsplatzanforderungen variiert zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen. Nach den vorläufigen Daten der PIAAC-Feldstudie liegt bei einem relativ hohen Prozentsatz der Arbeitskräfte in wissensbasierten Wirtschaftszweigen eine „Kompetenzübereinstimmung auf hohem Niveau" vor, d.h. diese Arbeitnehmer verfügen über eine hohe Lesekompetenz und nutzen diese an ihrem Arbeitsplatz. Zudem ist in dieser Gruppe die Inzidenz von „Kompetenzübereinstimmungen auf niedrigem Niveau" geringer. Das bedeutet, es kommt seltener vor, dass diese Arbeitskräfte über eine geringe Lesekompetenz verfügen, was aber den Leseanforderungen am Arbeitsplatz entspricht. Hingegen besteht bei einem relativ großen Prozentsatz der Arbeitskräfte in nichtwissensbasierten Wirtschaftszweigen eine „Kompetenzübereinstimmung auf niedrigem Niveau". Sie verfügen über eine geringe Lesekompetenz, was dem Nutzungsgrad ihrer Kompetenzen am Arbeitsplatz entspricht. Andererseits hat ein hoher Anteil dieser Arbeitskräfte eine hohe Lesekompetenz, die sie jedoch am Arbeitsplatz nur selten nutzen („Kompetenzüberschuss"). „Kompetenzübereinstimmungen auf hohem Niveau" treten hingegen bei Arbeitskräften in nichtwissensbasierten Wirtschaftszweigen seltener auf als bei Arbeitnehmern in wissensbasierten Branchen.

bestimmten Tätigkeitsfeldern, können als Kompetenzreserve für andere, anspruchsvollere Beschäftigungen und für den langfristigen Aufbau einer wissensbasierten Wirtschaft dienen. Zudem können Kompetenzen auch über ihre direkte ökonomische Verwertbarkeit hinaus Nutzen stiften, da Bildung auch das soziale, politische und kulturelle Leben der Menschen stark beeinflusst. Kompetenzen werden nicht unbedingt nur erworben, um sie auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen. Ein Pool an Arbeitskräften mit anspruchsvolleren Kompetenzen hat auch Auswirkungen auf den Konsum von sogenannten „Wissensprodukten" (wie Software, neue Medien, elektronische Datenbanken und Bibliotheken oder die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen im Internet). Diese erhöhte Nachfrage kann ihrerseits Veränderungen auf den Märkten hervorrufen und zu Wirtschaftswachstum beitragen[2].

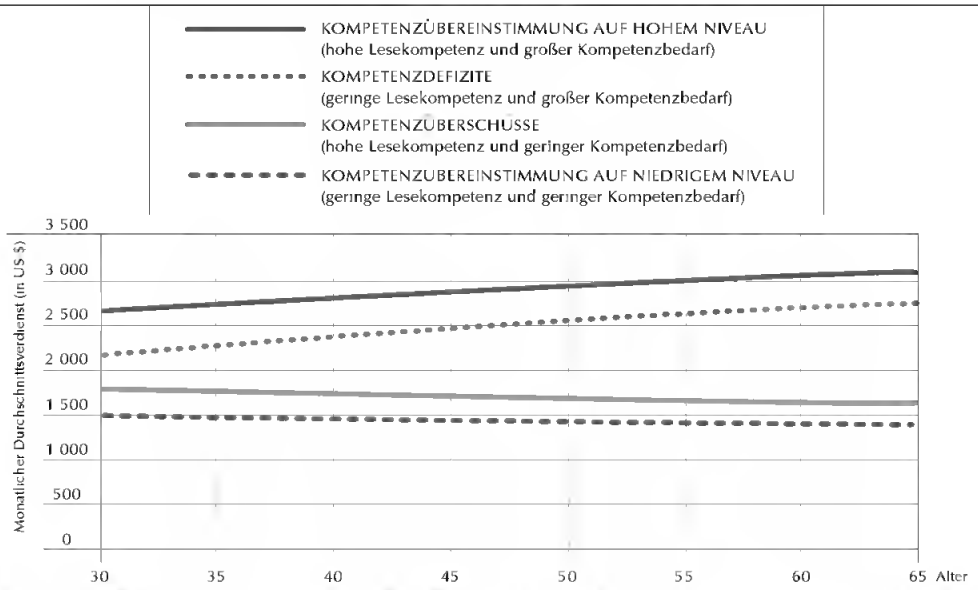
Gleichzeitig können sich Diskrepanzen zwischen den Kompetenzen der Arbeitskräfte und den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten auch negativ auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auswirken. Überqualifizierung bzw. eine unzureichende Nutzung vorhandener Kompetenzen auf kurze bis mittlere Sicht in bestimmten Tätigkeitsfeldern kann ein Problem darstellen, weil sie u.U. zu einem Kompetenzverlust und zur Verschwendung der zum Erwerb dieser Kompetenzen notwendigen Ressourcen führt. Beschäftigte, die ihre Kompetenzen an ihrem aktuellen Arbeitsplatz nicht voll nutzen können, verdienen weniger als Arbeitskräfte, deren Kompetenzen mit den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes übereinstimmen, und ihre Arbeitszufriedenheit ist tendenziell geringer[3]. Dies führt im Allgemeinen zu einer stärkeren Personalfluktuation, die die Produktivität der betroffenen Unternehmen beeinträchtigen dürfte. Auch Kompetenzdefizite der Mitarbeiter dürften sich negativ auf die Produktivität auswirken, da sie ebenso wie Kompetenzengpässe das Tempo der Einführung effizienterer Technologien und Arbeitsmethoden bremsen können. Die negativen Folgen von Diskrepanzen zwischen Kompetenzen und Anforderungen spiegeln sich auch im Verdienst der betroffenen Arbeitnehmer wider, wie in Abbildung 3.2 zu sehen ist. Auch wenn nachweislich Ungleichgewichte vorliegen, lassen sich daraus nur schwer Politikempfehlungen ableiten, insbesondere weil die ihnen zu Grunde liegenden Ursachen vielschichtig sind. Nach heutigen Erkenntnissen besteht jedoch Spielraum für öffentliche Politikmaßnahmen.

Zudem haben Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau der Arbeitskräfte und den Arbeitsplatzanforderungen eine geschlechtsspezifische Komponente[4]. So erwerben Frauen im Vergleich zu Männern mit höherer Wahrscheinlichkeit Abschlüsse in Fächern, in denen das Phänomen der Überqualifizierung häufiger auftritt (etwa Geisteswissenschaften). Auch Frauen, die mathematische, naturwissenschaftliche, technische oder technologische (WTT) Studiengänge absolvieren, arbeiten später mit geringerer Wahrscheinlichkeit als ihre männlichen Studienkollegen in diesem Bereich. Jedoch gibt es keine Belege dafür, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit einer Überqualifizierung bestehen. Hingegen sind Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit unterqualifiziert als Männer, und diese Wahrschein-

■ Abbildung 3.2 ■

Zusammenhang zwischen Kompetenzdiskrepanzen und Verdiensten

Länderdurchschnitt



Anmerkung: Diese Abbildung stützt sich auf Daten aus der PIAAC-Feldstudie. Da diese Daten nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen, haben sie nur illustrativen Charakter.
Quelle: Daten aus der PIAAC-Feldstudie (2010).

lichkeit ist noch höher, wenn sie einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen und Kinder im Haushalt leben[5]. Die höhere Inzidenz von Unterqualifizierung bei Frauen könnte zudem teilweise auf ihre Selbstwahrnehmung in Bezug auf ihre Fähigkeiten zurückzuführen sein. So geben Frauen zum Beispiel häufiger als Männer an, sie seien für ihre Stelle unterqualifiziert.

Kompetenzen stärker nutzen durch besseres Management und Innovation

Dass vorhandene Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft werden, kann daraus resultieren, dass neue Technologien eingeführt wurden, die Aufgaben übernehmen, die früher von Arbeitskräften erledigt wurden. In anderen Fällen können Informationsmangel oder die Tatsache, dass Arbeitskräfte zwar einige, aber nicht alle ihre Kompetenzen an ihrem Arbeitsplatz nutzen, Ursache dafür sein, dass sich Arbeitskräfte an Stellen wiederfinden, die nicht ihrem Kompetenzprofil entsprechen. Auch ein Mangel an Stellenangeboten für hochqualifizierte Arbeitskräfte im von der betroffenen Person bevorzugten Bereich oder in der von ihr bevorzugten Region kann zu solchen Diskrepanzen führen. In afrikanischen Volkswirtschaften haben gut ausgebildete junge Menschen oft mit einem Mangel an Stellenangeboten zu kämpfen, die ihrem Qualifikationsniveau entsprechen[6]. Obwohl die Berufsaussichten für Arbeitskräfte mit einer Hochschulausbildung insgesamt über das Berufsleben betrachtet gut sind, steigt in diesen Fällen mit einem Hochschulabschluss evtl. kurzfristig die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein. Qualifikationsüberschüsse können auch vorübergehend auftreten, z.B. infolge einer raschen Expansion des Bevölkerungsanteils mit einem tertiären Bildungsabschluss bei gleichzeitiger mangelnder Nachfrage nach solchen Arbeitskräften. Längerfristig kann die Verfügbarkeit höherer Qualifikationen die Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen stimulieren und so die Entwicklung von Branchen mit höherer Wertschöpfung in der Wirtschaft insgesamt vorantreiben.

Eine Ausweitung der Tertiärbildung kann auch zu einer sogenannten „Qualifikationsinflation" führen, in deren Rahmen die Mindestanforderungen für die Besetzung einer Stelle systematisch angehoben werden, wodurch noch mehr Menschen in den tertiären Bildungsbereich strömen. Das kann dazu führen, dass der Wert von Tertiärabschlüssen und deren Signalwirkung für künftige Arbeitgeber als Zeichen für hohe Produktivität in Frage gestellt werden, einfach weil mehr Arbeitskräfte einen Hochschulabschluss besitzen. Zudem kann die Bildungsqualität auf Grund der steigenden Studierendenzahlen leiden. Während eine Betrachtung des Verdienstgefälles zwischen Akademikern und Nichtakademikern nahelegt, dass dies in einigen Ländern der Fall sein könnte, hat sich der Verdienstvorsprung von Hochschulabsolventen in der Mehrheit der OECD-Länder vergrößert, was darauf schließen lässt, dass es sich um ein nicht sehr weit verbreitetes Phänomen handelt.

Unabhängig davon, was die Ursache von Qualifikationsüberschüssen ist, sollte eine Kompetenzpolitik die Arbeitgeber dabei unterstützen, die ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen besser zu nutzen. Mechanismen, die Führungskräften gerade in kleinen und mittleren Unternehmen dabei helfen, effektive Arbeitsverfahren und Organisationsformen zu identifizieren, sollten dabei im Vordergrund stehen. Dies beinhaltet u.a. die Förderung von Innovationen und die Einführung von Technologien und Verfahren, durch die die existierende Kompetenzbasis sinnvoll ergänzt wird, auch durch Inanspruchnahme von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen. Eine bei 4 000 Unternehmen in Europa, den Vereinigten Staaten und Asien[7] durchgeführte Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass Unternehmen, die effektive Managementmethoden anwenden, wesentlich besser abschneiden als andere. Einer neuen Forschungsarbeit[8] zufolge, in deren Rahmen Managementprozesse auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet wurden, steigert eine Verbesserung dieser Prozesse um einen Punkt die Industrieproduktion in gleicher Weise wie eine Erhöhung des Faktors Arbeit um 25% oder eine Erhöhung des Faktors Kapital um 65%. Erfolgreiche Managementprozesse beinhalten die aktive Einbeziehung von Arbeitnehmern und eine effiziente Organisation von Arbeits- und Lernprozessen, die auf Arbeitsflexibilität, Delegation von Verantwortung und Innovationsanreizen setzt (Kasten 3.2)[9].

Einige Beobachter weisen darauf hin, dass Arbeitskräfte auf Grund der höheren Innovationsraten in einer großen Zahl von Volkswirtschaften sowohl über spezifische Fachkenntnisse als auch über allgemeine, übertragbare bzw. berufsübergreifende Kompetenzen wie Problemlösefähigkeit, Kreativität, Teamfähigkeit und kommunikative Kompetenz verfügen müssen[10]. Diese Kompetenzen lassen sich zwar vermitteln, doch können Arbeitgeber ihre Mitarbeiter auch dazu anregen, die Kompetenzen, über die sie bereits verfügen, besser zu nutzen, indem sie ihnen eine gewisse Autonomie zur Entwicklung eigener Arbeitsmethoden zugestehen. Wenn Mitarbeiter mehr Verantwortung bei der Identifizierung und Lösung von Problemen übernehmen, ist es wahrscheinlicher, dass sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Erledigung ihrer Aufgaben automatisch erhöhen („Learning by doing"), was wiederum zu Innovationen führen kann. Die OECD-Innovationsstrategie[11] zeigt, dass solche inkrementelle Veränderungen größere Produkt- und Dienstleistungsinnovationen nach sich ziehen können und so insgesamt zu Wachstum und Produktivität in den OECD-Volkswirtschaften beitragen.

Manchmal bleibt Arbeitgebern nichts anderes übrig, als unterqualifizierte Bewerber einzustellen, da absolut gesehen oder aber im jeweiligen Einzugsgebiet und für die gegebenen Arbeitsbedingungen keine Arbeitskräfte mit geeigneten Kompetenzen zur Verfügung stehen. Möglich ist auch, dass die Mitarbeiter zu einem gewissen Zeitpunkt über die erforderlichen Kompetenzen verfügten, diese aber, da sie nicht gebraucht und genutzt wurden, verkümmert sind oder dass sich die Arbeitsplatzanforderungen infolge von Innovationen verändert haben.

Kasten 3.2 **Innovative Arbeitsplätze**

In den nordischen Ländern gibt es ehrgeizige Initiativen zur Förderung von Veränderungen und Innovationen am Arbeitsplatz. Wichtigstes Ziel dieser Initiativen ist es, den Arbeitsplatz in einen Ort des Lernens zu verwandeln. In **Norwegen** haben auf Sozialpartnerschaft und betriebliche Mitbestimmung beruhende Politikmaßnahmen eine lange Tradition. 1982 unterzeichneten die Dachverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebern eine Schlüsselvereinbarung, deren Gegenstand die Förderung lokaler Initiativen zur Kooperation am Arbeitsplatz und zum organisatorischen Wandel war. Diese bildete die Grundlage für das Unternehmensentwicklungsprogramm (1994-2001) und seinen Nachfolger, das Wertschöpfungsprogramm (2001-2010). Zur Umsetzung des Letzteren wurden auf regionaler Ebene Netzwerke und Partnerschaften zwischen ortsansässigen Unternehmen und Organisationen wie Hochschulen und Forschungsinstitute geschaffen.

Auch in **Schweden** können Programme zur Arbeitsgestaltung und zur Reorganisation von Fertigungsstätten auf eine lange Geschichte zurückblicken. Das erste große nationale Programm in Schweden war das LOM-Programm (1985-1990), das auf demokratischen Dialog zur Förderung des Arbeitsplatzwandels setzte. Ihm folgte das sogenannte Work-Life-Fund-Programm (1990-1995) mit mehr als 25 000 Projekten. 2001 wurden zwei neue Agenturen gegründet, der FAS (Swedish Council for Working Life and Social Research) und die VINNOVA (Swedish Agency for Innovation Systems). Der Schwerpunkt des FAS liegt auf der Förderung der angewandten Arbeitsforschung, während die VINNNOVA sich auf Forschungsaktivitäten und Projekte zur Unternehmens- oder Netzwerkentwicklung konzentriert.

Finnlands erstes nationales Entwicklungsprogramm TEKE lief 1996 an und war zunächst auf drei Jahre angelegt. Weitere Programme folgten. Im Rahmen der TEKE-Programme wurden über 670 Projekte finanziert, an denen 135 000 Personen und etwa 1 600 Unternehmen teilnahmen. Zu Beginn stand bei den meisten Projekten die Verbesserung von Arbeitsprozessen und des Personalmanagements sowie die Förderung von Teamarbeit und externem Networking in einzelnen Unternehmen im Mittelpunkt. Später kamen Projekte im Bereich Forschung und Entwicklung hinzu. Außerdem wurden die Projekte nunmehr als Netzwerkprojekte zwischen Firmen und Organisationen – mit besonderem Schwerpunkt auf KMU – durchgeführt. Die ersten Programme zielten somit auf die Identifizierung empfehlenswerter Praktiken ab und wurden von innovativen Unternehmen durchgeführt. Im Rahmen neuerer, ambitionierterer Politikansätze wirkt an den Projekten hingegen eine relativ große Zahl von Unternehmen mit, darunter auch weniger fortschrittliche, die dadurch dazu ermutigt werden sollen, organisatorische Veränderungen vorzunehmen mit dem Ziel, die Arbeitsplatzgestaltung zu verbessern. Die OECD unterstützt diesen ambitionierteren Politikansatz, zumal er in Ländern Anwendung findet, die in der Umsetzung neuer Formen der Arbeitsorganisation als führend gelten.

Quelle: Alasoini (2009); OECD (2010a).

Durch entsprechende Erwachsenenbildungsprogramme und betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen kann diesem Problem begegnet werden. Dabei ist es wichtig, dass Arbeitgeber ihre Personalmanagementpraktiken und Kompetenzentwicklungsstrategien auf die Geschäftsstrategie abstimmen. Viele Studien zeigen, dass Weiterbildungsmaßnahmen den Wandel der Kompetenznachfrage unterstützen können[12]. Das ist in der Tat einer der Hauptgründe, warum Unternehmen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Erwachsene fördern[13]. Jedoch können die Anreize für Arbeitgeber, in die Entwicklung ihrer Mitarbeiter zu investieren, zunächst zu gering ausfallen, auch wenn ihnen diese Investitionen letztlich zugute kommen können. Staatliche Förderprogramme gerade für Arbeitskräfte mit geringem Kompetenzniveau sind hier oft notwendig, um das Problem der Unterqualifizierung des Erwerbspersonenpotenzials zu lösen und die Kompetenzen der Arbeitskräfte und die Arbeitsplatzanforderungen optimal aufeinander abzustimmen (vgl. das Kapitel zur Weiterentwicklung von Kompetenzen weiter oben).

Arbeitslosigkeit bekämpfen und jungen Menschen helfen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen

Eine vorübergehende Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt in Form von Arbeitslosigkeit bedeutet, dass vorhandene Kompetenzen ungenutzt bleiben. Die OECD-Beschäftigungsstrategie bietet eine Reihe von Empfehlungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Kasten 3.3).

In vielen Ländern haben junge Menschen Schwierigkeiten, ins Erwerbsleben einzusteigen und einen festen, ihren Lebensunterhalt sichernden Arbeitsplatz mit guten Karriereaussichten zu finden. 2010 lag die durchschnittliche Jugendarbeitslosenquote im OECD-Raum mit 17% 2,3-mal höher als jene der Erwachsenen im Haupterwerbsalter. In Spanien waren in diesem Jahr mehr als 40% der jungen Menschen arbeitslos (Abb. 3.3). Zwar spiegeln diese Zahlen die Auswirkungen der

Kasten 3.3 **Politikempfehlungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

1994 wurde die OECD-Beschäftigungsstrategie veröffentlicht, um OECD-Ländern Politikleitlinien zur Bekämpfung hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit zur Verfügung zu stellen. Eine überarbeitete Fassung erschien im Jahr 2006. Die Strategie beruht auf vier Hauptsäulen, die jeweils direkte oder indirekte Politikmaßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit umfassen.

Säule A: Geeignete makroökonomische Weichenstellungen

- Ein vorübergehender Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge negativer Schocks kann sich verfestigen, wenn die makroökonomische Politik nicht zu einer Stabilisierung der Wirtschaft beiträgt. Um dem vorzubeugen, muss auf geldpolitische und fiskalische Maßnahmen zurückgegriffen werden.
- Die Geldpolitik sollte das Ziel mittelfristiger Preisstabilität verfolgen und auf inflationäre und disinflationäre Schocks reagieren. Oberstes Ziel dabei ist die Stabilisierung der wirtschaftlichen Aktivität.
- Die Fiskalpolitik sollte auf die dauerhafte Wiederherstellung solider öffentlicher Finanzen abzielen, damit automatische Stabilisatoren wirksam werden können.

Säule B: Beseitigung von Hindernissen für Arbeitsmarktbeteiligung und Arbeitsuche

- Die Lohnersatzquoten und die Anspruchsdauer der Arbeitslosenunterstützung sollten so festgesetzt werden, dass sie keine Negativanreize für die Arbeitsuche schaffen, insbesondere dort, wo sie relativ großzügig bemessen sind.
- Arbeitsvermittlungsdienste sollten Arbeitslosen eingehende Gespräche und Hilfe bei der Arbeitsuche anbieten. Die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen sollte verpflichtend sein.
- Die Leistung der Arbeitsvermittlungsdienste sollte auf Grundlage ihrer langfristigen Auswirkungen auf die Zahl der Leistungsempfänger beurteilt, und ineffiziente Programme sollten beendet werden.
- Erwerbstätigkeit sollte finanziell interessanter sein als Leistungsbezug. Auch Maßnahmen wie eine Reform der Steuervergünstigungen und Lohnergänzungsleistungen sollten als Arbeitsanreiz ins Auge gefasst werden.

Säule C: Beseitigung der Hindernisse für die Arbeitsnachfrage auf den Arbeits- und Produktmärkten

- Sicherstellen, dass gesetzliche Mindestlöhne in einem Rahmen bleiben, in dem sie die Arbeitsplatzschaffung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität nicht wesentlich beeinträchtigen.
- Zur Förderung eines für Unternehmen günstigen Klimas sollten gesetzliche Hürden für den Marktzutritt neuer Unternehmen in allen Bereichen, in denen Wettbewerb möglich ist, beseitigt und der Verwaltungsaufwand sowie die Kosten für Unternehmensneugründungen reduziert werden.
- Übermäßig strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen sind gegebenenfalls dahingehend zu reformieren, dass ungerechtfertigte Entlassungen (auf Grund von Diskriminierung) sanktioniert und die Auflagen für Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen verringert werden. Um entlassenen Arbeitskräften das Finden einer neuen Beschäftigung zu erleichtern, sollte die Einhaltung akzeptabler Kündigungsfristen sichergestellt werden.

Säule D: Förderung der Qualifikations- und Kompetenzentwicklung der Erwerbsbevölkerung

- Ein System zur Anerkennung neuer Kompetenzen entwickeln, die Erwachsene durch Weiterbildung und Berufserfahrung erwerben, darunter ein System für die Anerkennung der Qualifikationen von Neuzuwanderern.
- Sicherstellen, dass einige Beschäftigungsprogramme auf die spezifischen Bedürfnisse benachteiligter Gruppen wie Arbeitslose zugeschnitten sind.
- Die Zahl der Schulabbrecher verringern und sicherstellen, dass junge Menschen Kompetenzen erwerben, die den Arbeitsmarktanforderungen gerecht werden.
- Die Kombination von Bildung und Arbeit fördern. Berufsausbildungssysteme und informellere Kanäle sind ein erster Schritt in diese Richtung.

Quelle: OECD (2006)

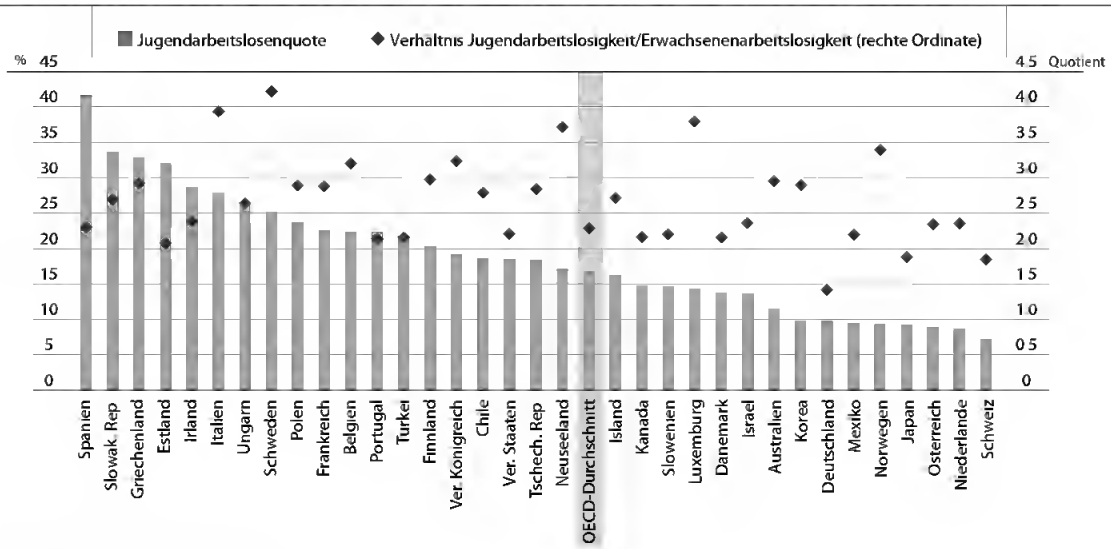
jüngsten Weltwirtschaftskrise wider, hohe Jugendarbeitslosenquoten waren jedoch auf Grund von strukturellen Hindernissen für einen reibungslosen Übergang von der Schule ins Erwerbsleben bereits vor dem Abschwung ein verbreitetes Phänomen.

Zahlreiche junge Menschen beginnen ihr Erwerbsleben als „schlecht integrierte Berufseinsteiger"[14]. Obwohl viele über Bildungsabschlüsse oder Diplome verfügen, wechseln sich bei ihnen häufig unsichere Beschäftigungen, für die sie überqualifiziert sind, mit Phasen der Arbeitslosigkeit und/oder Nichterwerbstätigkeit ab, und dies selbst in Zeiten starken Wirtschaftswachstums. Da unsichere Arbeitsverhältnisse von Land zu Land anders definiert werden, lässt sich die Zahl der

■ Abbildung 3.3 ■

Jugendarbeitslosigkeit im OECD-Raum, 2010

Jugendarbeitslosenquote und Verhältnis zwischen den Arbeitslosenquoten der Altersgruppen 15-24 Jahre und 25-64 Jahre



Quelle: OECD, *Labour Force Statistics Database*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607442

Betroffenen nur schwer einschätzen. Im Fall der europäischen Länder hat die OECD diese Gruppe näherungsweise anhand der Anzahl junger Menschen bestimmt, die mindestens drei Jahre in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis stehen. In Europa standen durchschnittlich 8% der nicht in Bildung befindlichen 15- bis 29-Jährigen, die 2005 eine befristete Anstellung hatten, 2007 immer noch in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis. In Niedrigeinkommensländern ist die Beschäftigung junger Menschen eher ein qualitatives, in Mitteleinkommensländern eher ein quantitatives Problem. In Ländern der unteren Einkommensgruppe stammen arbeitslose junge Menschen in der Regel aus relativ privilegierten Verhältnissen und sind weniger benachteiligt als im informellen und landwirtschaftlichen Sektor beschäftigte junge Menschen. Am stärksten benachteiligt sind entmutigte junge Arbeitskräfte[15].

Ein erfolgreicher Arbeitsmarkteintritt zu Beginn der beruflichen Laufbahn hat großen Einfluss auf das spätere Erwerbsleben. Die sogenannten Scarring-Effekte eines schlechten Starts ins Erwerbsleben können das Aufholen von Rückständen erschweren, und Menschen, die ihr Berufsleben in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen beginnen, finden später häufig nicht den ihren Qualifikationen und Kompetenzen entsprechenden Arbeitsplatz oder sind arbeitslos[16]. Daher ist es für die Gewährleistung der Kompetenzen und der Produktivität erwachsener Erwerbspersonen von zentraler Bedeutung, die Ursachen der schlechten Arbeitsmarktergebnisse junger Menschen zu identifizieren und zu bekämpfen. Beschäftigungsschutzbestimmungen, die sich auf junge Menschen nicht nachteiliger auswirken als auf andere Gruppen, sowie finanzielle Anreize, die dafür sorgen, dass es sich für Arbeitgeber lohnt, im Betrieb auszubildende Jugendliche einzustellen, sind unabdingbar, um die Zurückhaltung von Arbeitgebern bei der Einstellung unerfahrener junger Menschen zu verringern. Manche Länder haben bereits erfolgreiche Verfahren zur Unterstützung junger Menschen beim Arbeitsmarkteintritt eingeführt (Kasten 3.4).

In zahlreichen Entwicklungsländern bietet das Arbeitskräftepotenzial, das sich aus den hohen Arbeitslosenquoten und der großen Zahl der in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen ergibt, eine einmalige Gelegenheit zur Steigerung des Wirtschaftswachstums. Eine angemessene Ausbildung dieser neuen Arbeitskräfte und die Gewährleistung eines Geschäftsklimas, das Unternehmen zur Anstellung dieser Arbeitskräfte ermutigt, könnten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung erheblich forcieren. Allerdings ist ein rasches Bevölkerungswachstum sowohl mit Chancen als auch mit Herausforderungen verbunden. Die internationale Organisation für Migration schätzt, dass Ägypten jährlich etwa 833 000 Arbeitsplätze für Berufseinsteiger und Langzeitarbeitslose schaffen muss, eine Zahl, die die jüngsten Beschäftigungszuwächse um nahezu 40% übersteigt[17]. Durch eine Lockerung der gesetzlichen Auflagen, die Einstellungen durch private Unternehmen begrenzen, eine Verbesserung der Qualität und der Relevanz von Bildung sowie durch eine Stärkung der Governance zur Steigerung der Produktionseffizienz könnten diese Staaten überdies die potenziellen Vorteile des hohen Anteils junger Menschen an der Bevölkerung nutzen.

Kasten 3.4 **Verbesserung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben: Beispiele guter Praxis**

Verlängerung der Pflichtschulzeit: England, Portugal und die Niederlande

England, Portugal und die Niederlande haben in jüngster Zeit die Pflichtschulzeit verlängert, um sicherzustellen, dass mehr junge Menschen ihre Schulbildung mindestens mit einem Sekundarstufe-II-Abschluss beenden. In diesen Ländern müssen Jugendliche bis zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife oder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs – je nachdem, was zuerst eintritt – im Bildungssystem bleiben. Im englischen Bildungssystem können Jugendliche ihrer Schulpflicht auch nachkommen, indem sie eine Berufsausbildung auf Vollzeitbasis absolvieren oder parallel zum Schulbesuch eine Ausbildungsstelle annehmen. Durch diese Art von Flexibilität kann sichergestellt werden, dass Jugendliche, die sich im herkömmlichen Schulunterricht als chancenlos empfinden, was für die Mehrzahl der Schulabbrecher gilt, alternative Bildungswege einschlagen können.

Neue Impulse für das Berufsausbildungssystem: Australien

In Australien spielt das Ausbildungssystem eine zentrale Rolle bei der Entwicklung technischer und handwerklicher Kompetenzen der Bevölkerung. Berufsausbildungen stehen allen Menschen im erwerbsfähigen Alter offen. Sie verbinden Arbeit und Ausbildung, können auf Voll- oder Teilzeitbasis absolviert werden oder schulbasiert sein. Während der weltweiten Finanzkrise erreichten die Abschlussquoten bei Berufsausbildungen rasch wieder ihr Vorkrisenniveau. Nach einer Evaluierung des Ausbildungssystems setzte die australische Regierung folgende Schwerpunkte: Umstellung des Systems von einer zeitbasierten zu einer kompetenzbasierten Messung der Ausbildungsfortschritte, Beratungsdienste für Schulabgänger, die qualifizierte Berufe ins Auge fassen, gezielte Betreuung, um Auszubildende in der Ausbildung zu halten, sowie Harmonisierung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften der australischen Staaten zum Berufsausbildungssystem, um die Mobilität und Effizienz der Arbeitskräfte zu fördern.

Senkung der Jugendarbeitslosigkeit: Polen und die Slowakische Republik

Eine niedrige Schulabbrecherquote stellt keine Garantie für niedrige Jugendarbeitslosigkeit dar. Sowohl Polen als auch die Slowakische Republik weisen eine der niedrigsten Abbrecherquoten bei 20- bis 24-Jährigen im OECD-Raum auf. Dennoch ist dort jeder vierte junge Mensch arbeitslos. Die hohe Arbeitslosenquote dieser Länder erklärt sich zum Teil aus der Diskrepanz zwischen den in berufsbildenden Sekundarschulen vermittelten, nicht mehr zeitgemäßen Qualifikationen und den Arbeitsmarktanforderungen. In Polen stärkte das 2009 verabschiedete Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen die finanziellen Anreize für junge Arbeitslose, an Weiterbildungsprogrammen teilzunehmen, um ihre Kompetenzen den auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten anzugleichen. In der Slowakischen Republik wurden in regionalen Schulen Maßnahmen zur Konzeption neuer schulischer Curricula getroffen. Ziel dabei ist es, die Kenntnisse und Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu verbessern und die Berufsausbildung stärker nach den regionalen Arbeitsmarktanforderungen auszurichten.

Quelle: OECD (2010c).

Hinzu kommt, dass die Arbeitslosenquote von Frauen, die im weltweiten Durchschnitt bei 6,5% liegt, in Ägypten und Jordanien 22% übersteigt. Sie ist in Ägypten über viermal, in Jordanien mehr als zweimal und in Tunesien um rd. 70% höher als die Arbeitslosenquote von Männern, wohingegen sie in Marokko nur geringfügig höher ist. Auch bei gut ausgebildeten und bei jungen Menschen ist die Arbeitslosenquote hoch. Die Jugendarbeitslosigkeit erreicht in Ägypten, Jordanien und Tunesien zwischen 25% und 29%. In Marokko fällt sie zwar niedriger aus, liegt jedoch ebenfalls deutlich über dem weltweiten Durchschnitt von 12,6%[18]. Der hohe Anteil der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss resultiert daraus, dass diese tendenziell über mehr Ressourcen und Anreize verfügen, auf eine Beschäftigung im formellen Sektor zu warten, als weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Der stärkere Anreiz ergibt sich aus den vergleichsweise hohen Verdiensten und Leistungen von Anstellungen im öffentlichen Sektor, auf den ein bedeutender Anteil der Arbeitsplätze entfällt. In Abbildung 3.4 wird deutlich, dass die Arbeitslosenquoten von Personen mit höherem Bildungsabschluss jene von Personen mit niedrigem Bildungsabschluss übersteigen – das Gegenteil dessen also, was sich in Industrieländern beobachten lässt.

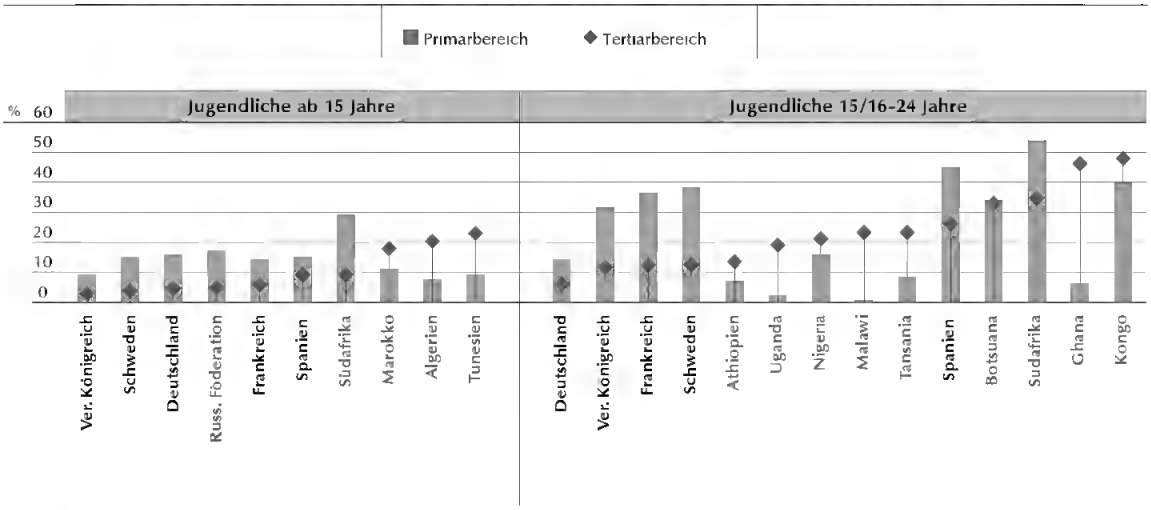
In Afrika wurden nicht genügend Stellen für alle arbeitsuchenden jungen Menschen geschaffen. Der internationalen Arbeitsorganisation zufolge wurden in Afrika zwischen 2000 und 2008 zwar 73 Millionen Arbeitsplätze geschaffen, davon entfielen jedoch lediglich 16 Millionen auf die 15- bis 24-Jährigen. Daher sind viele junge Afrikaner arbeitslos oder, was noch häufiger der Fall ist, unterbeschäftigt, da sie im informellen Sektor Beschäftigungen mit geringer Produktivität und geringem Verdienst nachgehen. Bei 60% der Arbeitslosen in Afrika handelt es sich um junge Menschen, und in den meisten afrikanischen Ländern sind die Jugendarbeitslosenquoten doppelt so hoch wie die der Erwachsenen (Kasten 3.5).

Beschäftigungsdefizite gehen mit hohen Kosten einher, von denen die Armut am offensichtlichsten zu Tage tritt. Etwa 72% der jungen afrikanischen Bevölkerung müssen durchschnittlich mit weniger als 2 US-$ pro Tag auskommen. Unter jungen Frauen und jungen Menschen im ländlichen Raum ist die Armutsquote am höchsten. Die in den ersten Jahren des

■ Abbildung 3.4 ■

Arbeitslosenquote nach Bildungsniveau in ausgewählten afrikanischen und europäischen Ländern

Prozentsatz der Erwerbstätigen in den verschiedenen Gruppen, Personen ab 15 Jahre[1], letztes verfügbares Jahr



Anmerkung: Daten aus dem Jahr 2010 für die Russische Föderation, Südafrika, Algerien und Tunesien; Daten aus 2009 für das Vereinigte Königreich, Schweden, Deutschland, Frankreich, Spanien und Marokko; Daten aus 2006 für Uganda, Tansania und Ghana; Daten aus 2005-2006 für Botsuana; Daten aus 2005 für Äthiopien und Kongo; Daten aus 2004 für Malawi; Daten aus 2003-2004 für Nigeria.

Die OECD-Länder werden in schwarz und die Partnerländer in blau angegeben.

1. 15-72 Jahre für die Russische Föderation, ab 16 Jahre für Spanien und 16-64 Jahre für Südafrika und das Vereinigte Königreich.

Quelle: ILO Department of Statistics, Statistical Update on Arab States and Territories and North African Countries für Algerien, Jordanien, Marokko, Tunesien, das Westjordanland und den Gazastreifen, den Libanon, Katar, Saudi-Arabien und Syrien; ILO, Short-Term Indicator of the Labour Market für die Russische Föderation; OECD Education Database für Frankreich, Deutschland, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich; National Labour Force Survey für Südafrika; Schätzungen der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) für Botsuana, Kongo, Äthiopien, Ghana, Malawi, Nigeria, Tansania und Uganda.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932607461

Erwerbslebens erworbenen Kompetenzen und Erfahrungen wirken sich auf die Zukunft junger Menschen aus. Bei den wenigen, denen es gelingt, eine Beschäftigung im formellen Sektor zu finden, kann eine vorübergehende Arbeitslosigkeit am Beginn der Erwerbstätigkeit spürbar negative Auswirkungen auf das Lebenserwerbseinkommen nach sich ziehen. In fragilen Staaten stellt der Mangel an adäquater Beschäftigung eine der größten Bedrohungen für die Stabilität dar.

Mehr Transparenz und bessere Information

Kompetenzdefizite, eine unzureichende Nutzung von Kompetenzen sowie vorübergehende Arbeitslosigkeit können die Folge von Informationsmangel und fehlender Transparenz der Qualifikationssysteme sein. Die unzureichende Nutzung von Kompetenzen ist häufig darauf zurückzuführen, dass Arbeitskräfte in einem Bereich tätig sind, der sich nicht mit dem Bereich deckt, für den sie ausgebildet wurden, so dass sie ihre Qualifikationen bzw. Diplome nicht voll geltend machen können[19]. Die Wahrscheinlichkeit derartiger Diskrepanzen ist von Beruf zu Beruf unterschiedlich hoch, was verdeutlicht, wie wichtig aktuelle und qualitativ hochwertige, nach Berufsfeldern aufgeschlüsselte Informationen über die Arbeitsmarktergebnisse sind.

Kompetenzdefizite lassen sich auch durch mehr Transparenz in den nationalen Qualifikationssystemen in den Griff bekommen. Sie können sich aus einem Fachkräftemangel erklären, der Arbeitgeber zwingt, Personen einzustellen, die für die angebotenen Stellen nicht optimal geeignet sind. Gemessen werden sie jedoch häufig, indem das Qualifikationsniveau einer Arbeitskraft mit dem durchschnittlichen Qualifikationsniveau im betreffenden Beruf verglichen wird. Diese Messmethode kann zur Folge haben, dass Arbeitskräfte als für ihre Tätigkeit unterqualifiziert eingestuft werden, weil die Kompetenzen, die sie durch ihre berufliche Praxis erworben haben, nicht an ihren formalen Bildungsabschlüssen bzw. Diplomen ablesbar sind. In allen solchen Fällen könnte die Aufbereitung und Verbreitung besserer Informationen unter sämtlichen Arbeitsmarktakteuren die Diskrepanz zwischen Kompetenzangebot und Kompetenznachfrage verringern. Die Länder können beispielsweise die Transparenz ihrer Qualifikationssysteme erhöhen und die Zertifizierung und Anerkennung von in informellen und nicht-formalen Bildungskontexten erworbenen Kompetenzen verbessern. Auch nationale und länderübergreifende Qualifikationsrahmen können zu mehr Transparenz bei Kompetenznachfrage und -angebot beitragen. Im Gegensatz dazu können lokal definierte Qualifikationsrahmen die Vergleichbarkeit beeinträchtigen und die Mobilität behindern[20].

Kasten 3.5 **Aussichten für Afrika**

Afrika ist ein riesiger Kontinent, dessen Länder über unterschiedliche Ressourcen verfügen und unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen haben. In Ländern der mittleren Einkommensgruppe ist der Anteil in Bildung befindlicher junger Menschen größer und der Anteil erwerbstätiger junger Menschen geringer als in Ländern der unteren Einkommensgruppe. Die erwerbstätigen jungen Menschen in Niedrigeinkommensländern sind mit schlechten Beschäftigungsaussichten, jene in Mitteleinkommensländern hingegen mit einem Mangel an Möglichkeiten konfrontiert.

Welche jungen Menschen in Afrika sind erwerbstätig? Viele junge Menschen in Afrika sind schlechten Arbeitsbedingungen ausgesetzt und leben trotz Erwerbstätigkeit in Armut. Sie verdienen genauso viel Aufmerksamkeit und Unterstützung wie nichterwerbstätige junge Menschen, zumal erwerbstätige Jugendliche in der Regel stärker benachteiligt sind als arbeitslose. Die meisten jungen Menschen sind in der Landwirtschaft tätig oder verdienen als Händler oder Verkäufer ihren Lebensunterhalt, jungen Menschen mit höherem Bildungsniveau ist es dagegen möglich, eine vorübergehende Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen und die Zeit für die Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen.

Welche jungen Menschen befinden sich nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung? Die Unterscheidung zwischen arbeitslosen und entmutigten jungen Menschen ist von zentraler Bedeutung. Allerdings sind entmutigte Jugendliche in Afrika entgegen dem Trend im OECD-Raum stärker benachteiligt als arbeitslose junge Menschen. Bei Beschäftigungsanalysen werden sie jedoch in der Regel auf Grund unzureichender Daten nicht berücksichtigt.

Wie sehen die Beschäftigungsaussichten junger Menschen in Afrika aus? Zwar wurden in Afrika im Lauf des letzten Jahrzehnts viele Arbeitsplätze geschaffen, der Bevölkerungszuwachs ist jedoch noch stärker ausgefallen. Während der ursprünglich kleine private Sektor gewachsen ist, kann der öffentliche Sektor hingegen nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt halten und beschäftigt im Allgemeinen weniger junge Menschen. Die Wirtschaftskrise 2008-2009 zog einen spürbaren Anstieg der Beschäftigung in der Landwirtschaft sowie im informellen Sektor nach sich. In Anbetracht dieser Aussichten wird die Bedeutung dieser beiden Sektoren für die Beschäftigung junger Menschen noch weiter wachsen.

Auf welche Art und Weise fördern Staaten die Beschäftigung junger Menschen? Obwohl sich die Staaten des Problems der Jugendarbeitslosigkeit deutlicher bewusst sind, haben effiziente Problemlösungsansätze nach wie vor Seltenheitswert. Experten zufolge sind die Programme zur Förderung der Beschäftigung junger Menschen in 21 Ländern ein Fehlschlag und können nur in Marokko als gut entwickelt betrachtet werden.

Quelle OECD et al (2012).

Ein kohärentes, klares und leicht verständliches System von Qualifikationen und Bildungsabschlüssen kann Arbeitgebern dabei helfen zu erkennen, über welche Kompetenzen Stellenanwärter verfügen, und erleichtern damit das Einstellungs- und Auswahlverfahren. Anhand kompetenzbasierter Qualifikationsbescheinigungen oder Bildungsabschlüsse können sich Arbeitgeber leichter ein Bild davon machen, was ein zukünftiger Mitarbeiter leisten kann; zudem bieten solche Systeme Personen mit Berufserfahrung die Möglichkeit, einen Nachweis für die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit erworbenen Kompetenzen zu erhalten. Eine kontinuierliche Zertifizierung der im Verlauf des Erwerbslebens erworbenen Kompetenzen, die auch die Ergebnisse von nichtformalen und informellen Lernaktivitäten berücksichtigt, ist ein Schlüsselfaktor für die Verbesserung der derzeitigen Qualifikationsrahmen, da diese in den meisten Fällen ausschließlich der Erstausbildung bzw. der formalen Bildung Rechnung tragen[21].

Neben den sprachlichen Barrieren besteht eine der größten Schwierigkeiten bei der Arbeitsuche für Neuzuwanderer und Gebietsansässige mit Migrationshintergrund darin, dass ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen bzw. Ausbildungsnachweise sowie Bildungsabschlüsse und beruflichen Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes oft als minderwertig betrachtet werden. Dies hat zur Folge, dass ihre Kompetenzen nicht hinreichend genutzt werden und dass viele dieser Arbeitskräfte Beschäftigungen nachgehen, für die sie überqualifiziert sind – und zwar wesentlich häufiger als dies bei Personen ohne Migrationshintergrund der Fall ist[22]. Mehrere Länder haben Maßnahmen ergriffen, die auf eine bessere Nutzung der Kompetenzen zugewanderter Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt abzielen (Kasten 3.6).

In Bezug auf Beschäftigungsmöglichkeiten können die zuständigen staatlichen Stellen überdies zu einer Verbesserung der Informationsaufbereitung und der Informationsverbreitung unter Studierenden, Eltern, Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Bildungseinrichtungen und Politikverantwortlichen beitragen. Qualitativ hochwertige und aktuelle Informationen sind essenziell, um potenziell wachstumshemmende Ungleichgewichte zu vermeiden. Zur Verringerung von Kompetenzdiskrepanzen bedarf es mehr und detaillierterer Informationen über die in jüngster Zeit und aktuell zu beobachtenden

Kasten 3.6 **Initiativen zur Bekämpfung der unzureichenden Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern**

In einigen **australischen** Bundesstaaten wurden Programme eingerichtet, um dem Problem der Überqualifikation von Neuzuwanderern beizukommen. In Victoria z.B. werden kürzlich zugewanderten Fachkräften, die ihre Kompetenzen im Ausland erworben haben, im Rahmen des Overseas Qualified Professionals Programme Praktika vermittelt, die ihre Beschäftigungschancen in ihrem jeweiligen Fachgebiet verbessern sollen. Am Programm teilnehmen können Personen, die arbeitslos sind oder einer Beschäftigung mit geringen Qualifikationsanforderungen nachgehen. Das Programm besteht aus einer sechswöchigen Schulung zur Vermittlung von Techniken und Strategien für die Arbeitsuche, gefolgt von einem vier- bis sechswöchigen Praktikum im Fachgebiet des Teilnehmers oder einem eng verwandten Gebiet. Die Praktika sind in der Regel unbezahlt. Das Programm umfasst ein Mentoring der Teilnehmer sowie eine branchenspezifische Vernetzung mit Arbeitgebern und Fachverbänden, um den Teilnehmern eine bessere Orientierung zu ermöglichen und mehr Kontaktmöglichkeiten zu eröffnen. Sechs Monate nach Abschluss des Programms gingen mehr als 60% der Teilnehmer einer bezahlten Beschäftigung in einem ihren Qualifikationen und ihrer Berufserfahrung entsprechenden Fachbereich nach.

Ein anderer Ansatz wurde in **Dänemark** verfolgt, wo im Jahr 2004 regionale Wissenszentren zur Evaluierung der Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern eingerichtet wurden. Getragen wird das Projekt gemeinsam vom Arbeitsministerium und den Sozialpartnern. Die Evaluierung erfolgt am Arbeitsplatz und die Teilnehmer erhalten sogenannte „Kompetenzkarten", die die Kompetenzen der Zuwanderer mit dem Arbeitsmarktbedarf in Zusammenhang setzen. Zudem unterstützen die Zentren die Zuwanderer bei der Suche nach einer ihren Kompetenzen entsprechenden Beschäftigung.

In anderen Ländern wurden Programme eingerichtet, die auf das Phänomen der Überqualifikation in bestimmten Berufen abzielen. In **Portugal** entwickelten zwei Nichtregierungsorganisationen (die Gulbenkian-Stiftung und der Jesuiten-Flüchtlingsdienst) in Zusammenarbeit mit Universitäten und dem Gesundheits-, dem Innen- und dem Außenministerium ein Programm für im Ausland ausgebildete Ärzte, die Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen nachgehen. Das Programm bietet einen Übersetzungsdienst, Brückenkurse in medizinischen Einrichtungen sowie eine umfassende Vorbereitung, darunter auch Praktika in Universitätskliniken sowie fachsprachliche Portugiesischkurse. Die Programmteilnehmer müssen eine Abschlussprüfung ablegen. Nach Abschluss des Pilotprojekts waren etwa 90% der Teilnehmer als Ärzte beschäftigt. Um eine dauerhafte Integration zu gewährleisten, wurden die Teilnehmer nach dem Ende des Programms ein Jahr lang begleitet. Das Programm wurde inzwischen ausgeweitet. In **Schweden** beauftragte die Regierung vor kurzem mehrere Universitäten, ergänzende Lehrveranstaltungen für Zuwanderer mit ausländischen Abschlüssen in den Bereichen Jura, Pädagogik, Gesundheit und öffentliche Verwaltung anzubieten. Das Programm zielt darauf ab, die ausländischen Qualifikationen an die Anforderungen des schwedischen Arbeitsmarkts anzupassen und hochqualifizierten Zuwanderern so zu helfen, eine Beschäftigung in ihrem Fachgebiet zu finden.

Flüchtlinge sind häufig hochqualifiziert, die Arbeitsuche ist jedoch im Allgemeinen nicht der Grund, der sie zur Migration bewegte. Zur Unterstützung dieser besonderen Arbeitskräftekategorie führten die **Niederlande** mehrere Weiterbildungsprogramme für hochqualifizierte Flüchtlinge ein. **Österreich** ergriff angesichts der wachsenden Kompetenzengpässe und der häufigen Überqualifikation von Zuwanderern eine Reihe von Initiativen, um arbeitslose oder überqualifizierte Personen – viele davon Zuwanderer – für Mangelberufe umzuschulen. Diese Maßnahmen umfassten u.a. in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern durchgeführte, gezielte sprachliche und berufliche Weiterbildungen für Mangelberufe.

Quelle: Krause und Liebig (2011), OECD (2007; 2008).

Veränderungen der Kompetenznachfrage. Als Informationsvermittler fungieren häufig Bildungs- und Berufsberatungsstellen und Arbeitsagenturen (Kasten 3.7).

Darüber hinaus können die zuständigen staatlichen Stellen die Beratungssysteme verbessern. Eine Evaluierung der Bildungs- und Berufsberatungsmaßnahmen in OECD-Ländern hat ergeben, dass solche Dienstleistungen in der Mehrzahl der Fälle nur bestimmten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Lebensabschnitten offenstehen und in der Regel nur auf Entscheidungen über Investitionen in die Kompetenzentwicklung in der unmittelbaren Zukunft ausgerichtet sind, nicht jedoch dem lebenslangen Lernen Rechnung tragen[23]. Sachkundige Mitarbeiter, die über die aktuellsten Arbeitsmarktinformationen verfügen, können eine individuell maßgeschneiderte Beratung anbieten und u.a. darüber informieren, welche beruflichen Möglichkeiten ein bestimmter Bildungsabschluss eröffnet (Kasten 3.8).

Kasten 3.7 **Vermittlung von Informationen über den Kompetenzbedarf**

Neuseeland

In Neuseeland werden Berufsinformationen primär von der vom Bildungssystem unabhängigen Einrichtung Career Services (CS) bereitgestellt. Die von CS angebotenen Dienstleistungen richten sich direkt an Einzelpersonen und sollen ihnen sachkundige Entscheidungen im Hinblick auf Beschäftigung und Aus- bzw. Weiterbildung erleichtern. Diese Dienstleistungen umfassen u.a. Arbeitsmarktinformationen (z.B. Berufsprofile und Branchenausblicke) sowie Informationen über die tertiäre Bildung und Ausbildung. Neben dieser Informations- und Beratungstätigkeit entwickelt CS auch Beratungsmodule für Schulen. Das Programm Creating Pathways and Building Lives etwa unterstützt Schulen bei der Entwicklung einer effektiven Berufsberatung.

Die Berufsberatung umfasst weitreichende Informationen über Berufslaufbahnen und Ausbildungsmöglichkeiten. Die New Zealand Qualification Authority informiert über Bildungsabschlüsse und Diplome sowie über die Qualität von Bildungseinrichtungen. Das New Zealand Register of Quality-Assured Qualifications erstellt eine umfassende Liste aller neuseeländischen Bildungsabschlüsse, deren Qualität geprüft wurde und als gesichert gilt. Zudem führen die meisten Hochschuleinrichtungen Absolventenbefragungen durch und lassen die Ergebnisse in die Gestaltung ihrer Studienprogramme einfließen. Das Arbeitsministerium führt Erhebungen zum Kompetenzbedarf auf dem Arbeitsmarkt durch, wertet die Daten aus und untersucht das Zusammenspiel von tertiärem Bildungssektor und Arbeitsmarkt. Die Tertiary Education Commission, unter deren Aufsicht das tertiäre Bildungssystem des Landes steht, erstellt aus diesen und anderen Daten alljährlich „Porträts" der tertiären Bildung und Ausbildung in Neuseeland, die auch Indikatoren zu potenziellen Angebotsüberhängen oder Angebotsdefiziten umfassen.

Australien

Australien verfügt über eine Vielzahl von Daten zum Kompetenzbedarf, darunter auch vom Statistischen Amt Australiens und vom Bildungs- und Arbeitsministerium erhobene Daten. Die 2001 ins Leben gerufene Studie „Household, Income and Labour Dynamics in Australia" untersucht die Zusammenhänge zwischen der Beschäftigungslaufbahn von Menschen im erwerbsfähigen Alter und den im Arbeitsmarkt wirksamen Kräften, dem Konsum der privaten Haushalte und sozialen Interaktionen. Im Rahmen der 1995 begonnenen Langzeitstudie „Survey of Australian Youth (LSAY)" wird eine Kohorte zwischen dem 15. und 25. Lebensjahr von der Beendigung der Pflichtschulzeit, über die tertiäre Bildung und Ausbildung bis zum Arbeitsmarkteintritt begleitet, was Aufschluss darüber gibt, wie und wo diese jungen Menschen Kompetenzen erwerben. Die zuständigen staatlichen Stellen richteten zudem ein Online-Informationsportal zum Thema Kompetenzen (*www.skillsinfo.gov.au/*) und ein Portal zur Arbeitsmarktlage (*www.deewr.gov.au/lmip/*) ein, das den Politikverantwortlichen, der Wirtschaft (bzw. den Arbeitgebern) und der Bevölkerung insgesamt (Arbeitskräfte, Studierende usw.) ermöglichen soll, sachkundige Entscheidungen in Bezug auf Politik, Personalplanung, aktuelle und zukünftige Aus- und Weiterbildungen sowie Beschäftigungsaussichten zu treffen.

Vereinigte Staaten

Das US-amerikanische Department of Labor richtete zwei Internet-Portale ein – „My Skills, My Future" und „My Next Move" –, die Studierenden und Arbeitskräften dabei helfen sollen, ihre bestehenden Kompetenzen sowie ihren Bedarf an neuen Kompetenzen bzw. an einer Erweiterung ihrer vorhandenen Kompetenzen zu identifizieren, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Auf dem Portal „My Skills, My Future" können Arbeitskräfte ihre Berufserfahrung angeben, um so einen für sie geeigneten neuen Arbeitsplatz zu finden. Überdies haben Nutzer die Möglichkeit, in der Datenbank nach Weiterbildungen und Stellenangeboten auf dem lokalen Arbeitsmarkt zu suchen. Auf „My Next Move" können die Nutzer nach Berufen oder Branchen geordnete Stellenangebote einsehen oder auf den „O*NET Interest Profiler" zurückgreifen, der anhand ihrer Antworten auf etwa 60 Fragen geeignete, auf die individuellen Interessen abgestimmte Stellenangebote findet.

In der Vergangenheit verwendete das Occupational Information Network, kurz O*NET, des Department of Labor für die Profilerstellung ein 180 Fragen umfassendes Modell, das ausgedruckt oder auf einen PC heruntergeladen werden konnte. Die neue, gestraffte Fassung steht nun erstmals online als Teil von „My Next Move" zur Verfügung. Außerdem bietet die Website den Nutzern die Möglichkeit, in folgenden drei Kategorien nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen: Zukunftsträchtige Berufe in Wachstumsbranchen, Berufe in der „grünen Wirtschaft" und Berufe mit eingetragenem Ausbildungsprogramm. Für jeden vom Nutzer ausgewählten Beruf wird ein leicht verständliches Kurzprofil angezeigt, das u.a. Informationen über die erforderlichen Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten, die Berufsaussichten, das erforderliche Bildungsniveau, im Beruf genutzte Technologien sowie eine Liste ähnlicher Berufe enthält. Des Weiteren finden sich auf jeder dieser Seiten direkte Links zu lokalen Lohn- und Gehaltsinformationen, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und entsprechenden Stellenausschreibungen.

Kasten 3.8 **Sektorspezifische Strategieansätze in Maryland und Pennsylvania, Vereinigte Staaten**

In den Vereinigten Staaten haben lokale und regionale Behörden bei der Wirtschaftsförderung verstärkt auf sektorspezifische Strategieansätze gesetzt. Im Bereich der Humankapitalentwicklung kommt nun ein ähnlicher Ansatz auf. Da Arbeitsagenturen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf regionaler und kommunaler Ebene häufiger zusammenarbeiten, gewinnt der Beitrag, den Bildungseinrichtungen und Arbeitsagenturen bei der Planung und beim Aufbau eines Kompetenzreservoirs für Schlüsselbranchen leisten, für auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung tätige Fachleute zunehmend an Bedeutung. Das öffentliche Bildungswesen und die Arbeitsagenturen arbeiten mit Laufbahn- oder Clustermodellen. Die Entwicklung von Laufbahnmodellen trägt dazu bei, dass High Schools und Community Colleges wirtschaftsnäher werden und Arbeitskräfte heranbilden, die über die am regionalen Arbeitsmarkt nachgefragten Kompetenzen verfügen.

Maryland begann 1995 nach Verabschiedung des School-to-Work Opportunities Act mit einem sektorspezifischen Strategieansatz zu arbeiten. Etwa 350 Führungskräfte aus zehn verschiedenen Branchen wurden eingeladen, bildungspolitischen Entscheidungsträgern ihre Erfolgsstrategien zu präsentieren, d.h. zu erläutern, wie sie Gewinne erzielen und was die Voraussetzungen für ihren Erfolg sind. Finanziert wurde das Projekt ursprünglich mit Mitteln des bundesweiten School-to-Work-Programms in Höhe von 25 Mio. US-$. Vorgegangen wurde nach einer Bottom-up-Methode: Zunächst wurden die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen identifiziert, danach wurden darauf aufbauend Programme rund um Kompetenzcluster entwickelt. Innerhalb jedes Countys befasste sich ein Cluster-Beirat (Cluster Advisory Board – CAB) mit bestimmten Branchenclustern. In Montgomery County in Maryland beispielsweise, wo sich der drittgrößte Biotechnologie-Cluster der Vereinigten Staaten befindet, richtet sich das Interesse des CAB auf Biowissenschaften, Gesundheitswissenschaften und Medizin. Verwaltung, Beratungspersonal und Lehrkörper stützen sich auf das System der Laufbahn-Cluster, um Programme für die Sekundarstufe II, zwei- und vierjährige Hochschulstudiengänge, Master- und Doktoratsstudien, Berufsausbildungen und betriebliche Schulungen zu gestalten. Obwohl das Cluster-Modell ursprünglich für die Sekundarstufe II und junge Menschen entwickelt worden war, wird es nunmehr auch von den sogenannten Workforce Investment Boards und im Rahmen anderer auf Erwachsene zugeschnittener Programme eingesetzt.

In Pennsylvania wird ein vergleichbarer sektorspezifischer Ansatz benutzt. Das ist beispielsweise bei der Partnerschaft des Industrial Maintenance Training Center und der Mechatronik-Branche in den Countys Berks und Lancaster der Fall. In dieser Region sind große verarbeitende Betriebe ansässig, u.a. Betriebe der Nahrungsmittel- und Holzindustrie. Lokale Hersteller hatten lange Zeit Schwierigkeiten, Fachkräfte für Mechatronik, einen Fachbereich an der Schnittstelle von Maschinenbau, Elektrotechnik und Informatik, zu finden. Lokale Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen arbeiteten daher mit Vertretern der Branche zusammen, um Ausbildungsprogramme zu entwickeln, die in der Sekundarstufe II beginnen und zu zwei- bis vierjährigen Hochschulausbildungen führen, und um klare Berufswege innerhalb der Branche aufzuzeichnen. Ursprünglich wurde das Programm mit lokalen Mitteln finanziert, bald steuerten jedoch auch der Bundesstaat Pennsylvania und die Bundesebene Mittel bei, und das Programm wurde auf andere Branchen ausgeweitet. An dem Programm, in dessen Rahmen bereits über 250 Arbeitskräfte ausgebildet wurden, nehmen 50 Betriebe teil.

Quelle: Hamilton (2012); Pages (2011), zur Publikation eingereicht.

Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und andere Einrichtungen, die Arbeitsuchenden Stellen vermitteln, können relevante Informationen sammeln, als Vermittlungsinstanz zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage fungieren und alle betroffenen Akteure durch die Bereitstellung aktuellster Informationen beraten (Kasten 3.9).

Der Bedarf an Informationen über Kompetenzen macht in vielen Ländern, insbesondere in Entwicklungsländern, erhebliche Investitionen in die grundlegende Datenerhebungsinfrastruktur erforderlich. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe Entwicklung der G20 einen Referenzrahmen für international vergleichbare Kompetenzindikatoren ausgearbeitet (Kasten 3.10).

Arbeitskräftemobilität im Inland fördern

Einer der Gründe für das gleichzeitige Auftreten von hoher Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel sowie für Diskrepanzen zwischen den Kompetenzen der Arbeitskräfte und den Anforderungen der Stellen, in denen sie beschäftigt sind, ist darin zu sehen, dass die Arbeitskräfte mit den nachgefragten Kompetenzen z.T. nicht in der Gegend leben, in denen die entsprechenden Arbeitsplätze angeboten werden. Werden Kompetenzen aus dem Ausland „importiert", ohne dass zuvor das Potenzial zur Deckung des Kompetenzbedarfs durch inländische Arbeitskräftemobilität untersucht wird, kann dies negative Konsequenzen für die Beschäftigung und die Nutzung der Kompetenzen im Inland haben. Werden die Kosten und sonstigen Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität im Inland verringert, so hilft dies den Arbeitnehmern

Kasten 3.9 **Das Internetportal Porta22 von Barcelona Activa: Verbesserte Abstimmung des Kompetenzangebots auf die lokale Kompetenznachfrage**

Barcelona Activa, die Einrichtung für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung der Stadt Barcelona, sucht den Veränderungsprozess der Stadt durch die Förderung von unternehmerischer Initiative, Unternehmenswachstum, Innovation, Humankapital, beruflichen Möglichkeiten und qualitativ hochwertiger Beschäftigung zu unterstützen. Dabei zielt die Einrichtung auch auf eine größere Übereinstimmung zwischen den auf dem lokalen Arbeitsmarkt nachgefragten und den unter den Arbeitsuchenden vor Ort verfügbaren Kompetenzen ab. Zur Unterstützung der Arbeitsuchenden hat Barcelona Activa nicht nur große Investitionen in die materielle Infrastruktur getätigt, sondern vor kurzem zudem einen einzigartigen Online-Dienst für Berufsberatung eingerichtet, das Internetportal Porta22.

Das 2010 ins Leben gerufene städtische Internetportal Porta22 stellt Instrumente für alle Nutzer, die Unterstützung bei der Berufsfindung und der beruflichen Weiterentwicklung suchen, sowie für Bildungs- und Berufsberater bereit. Es gliedert sich in die drei Hauptbereiche „Person", „Instrumente" und „Markt" und bietet den Nutzern Funktionen, um den lokalen Arbeitsmarkt zu erkunden und mehr über die Beschäftigungsmöglichkeiten in Barcelona zu erfahren.

Eines der modernsten Instrumente des Portals ist eine Datenbank mit 932 Berufsprofilen, die alle Aspekte der jeweiligen Laufbahn beleuchten. Aufgelistet werden in diesen Profilen u.a. die mit den verschiedenen Berufen einhergehenden Aufgaben sowie die Anforderungen in puncto Berufsausbildung, Bildungsniveau, Erfahrung und soziale Kompetenzen. Die Profilbeschreibungen sind zudem mit einer Suchmaschine verlinkt, die mehr als 7 000 Stellenangebote erfasst. Der Berufsinteressenstest ist eine weitere interaktive Funktion, mit der die Nutzer ihre beruflichen Interessen identifizieren und ihr Profil mit Arbeitsplatzprofilen vergleichen können. Das Wörterbuch der Schlüsselkompetenzen hilft den Nutzern, die Bedeutung von Schlüsselkompetenzen im heutigen Arbeitsmarkt besser zu verstehen.

Mit Hilfe klarer, aktueller Informationen über Beschäftigungsbranchen am lokalen Arbeitsmarkt und über dort nachgefragte Kompetenzen können sich Arbeitsuchende das notwendige Wissen aneignen und beurteilen, welche Laufbahnen ihnen unter welchen Voraussetzungen offenstehen. Außerdem erhöht das Portal die Transparenz beruflicher Laufbahnen. Dieser Online-Dienst gilt als zentraler Bestandteil der kompetenzbezogenen Arbeit von Barcelona Activa.

Quelle: *http://w27.bcn.cat/porta22/cat/*

Kasten 3.10 **International vergleichbare Kompetenzindikatoren für Niedrigeinkommensländer**

Eine der Hauptaufgaben im Bereich der Humanressourcenentwicklung besteht in der Erstellung eines Katalogs international vergleichbarer Kompetenzindikatoren für Niedrigeinkommensländer. Der der Erarbeitung dieser Kompetenzindikatoren zu Grunde liegende Referenzrahmen und Ansatz gliedert sich in fünf Hauptbereiche:

1. **Kontextfaktoren:** Kontextindikatoren sollen die wichtigsten Antriebskräfte für den Kompetenzerwerb und die Kompetenzanforderungen erfassen und zielen insofern darauf ab, ein Bild der wirtschaftlichen und demografischen Situation sowie des Arbeitsmarkts und der technologischen Entwicklung in einem Land zu zeichnen. Als Beispiel für solche Indikatoren seien das Pro-Kopf-BNE, Beschäftigungsanteile nach Sektoren, das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Lehrkräften und Schülern/Studierenden oder der Internetzugang genannt.
2. **Kompetenzerwerb:** Bei diesen Indikatoren geht es um den Humankapitalbestand und die laufenden Investitionen in die Kompetenzentwicklung in einem Land; vorgeschlagen wurden u.a. Indikatoren wie Bildungsniveau, Lesekompetenz, Einschulungsquote oder Teilnahme an Berufsausbildungen.
3. **Kompetenzanforderungen:** Die Evaluierung der Kompetenznachfrage und -nutzung stellt eine der größten Herausforderungen bei der Bestimmung des Produktivitäts- und Wachstumspotenzials jedes Landes dar. Beschäftigungsanteile nach Bildungsniveau und Beruf oder aufgabenbasierte Messgrößen für die Nutzung von Kompetenzen am Arbeitsplatz sind einige der Indikatoren dieser Kategorie.
4. **Übereinstimmung zwischen Kompetenznachfrage und Kompetenzangebot:** Soll der Nutzen kostspieliger Investitionen in Bildung und Ausbildung maximiert werden, ist es wichtig, die erworbenen Kompetenzen und die auf dem Arbeitsmarkt genutzten Kompetenzen stärker miteinander in Einklang zu bringen. Der Anteil über- oder unterqualifizierter Arbeitskräfte, der Anteil der im informellen Sektor beschäftigten Fachkräfte oder der Anteil schwer zu besetzender Stellen sind direkte und indirekte Messgrößen zur Evaluierung der Übereinstimmung zwischen Kompetenzangebot und Kompetenznachfrage.

...

5. **Ergebnisse:** Hauptziel ist es, die Zusammenhänge zwischen Kompetenzen und Wirtschaftsleistung sowie Beschäftigung und Gesundheit besser zu verstehen. BIP-Wachstum, Arbeitsproduktivität, Arbeitslosenquoten nach Bildungsniveau oder Verdienste nach Berufsfeldern und Bildungsniveau sind einige der Indikatoren, die Politikverantwortlichen bei der Beurteilung ihrer Strategien als Orientierung dienen können.

Indikatoren müssen so konzipiert sein, dass sie relevante Informationen liefern, dass ihre Entwicklung für alle Länder in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht machbar ist, dass sie vergleichbar sind und die gegenwärtige Situation und absehbare Entwicklung in einem Land adäquat abbilden. Arbeitskräfte- und Gesundheitserhebungen sind zwei wesentliche potenzielle Datenquellen. Auch Arbeitgeberumfragen sind notwendig, allerdings müssen hierbei Schwierigkeiten in Bezug auf Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit ausgeräumt werden.

Quelle: OECD und Weltbank (in Zusammenarbeit mit ILO und UNESCO, erscheint demnächst)

geeignete Stellen und den Arbeitgebern geeignete Mitarbeiter zu finden. Entsprechende Maßnahmen müssen mit geeigneten Informationssystemen einhergehen, damit Arbeitskräfte Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des lokalen Arbeitsmarkts identifizieren und Arbeitgeber bei Einstellungen auf ein größeres, auf nationaler oder sogar internationaler Ebene verfügbares Kompetenzpotenzial zurückgreifen können. Länderübergreifende Qualifikationsrahmen fördern die internationale Mobilität, da sie den Vergleich nationaler Qualifikationen ermöglichen. Gemeinsam mit anderen von der EU entwickelten Instrumenten erleichtert der Europäische Qualifikationsrahmen die „Übersetzung" der nationalen Qualifikationen in Bildungsnachweise, die Arbeitgebern in ganz Europa verständlich sind, und macht es für Arbeitskräfte und Lerner somit einfacher, ihre Kompetenzen in anderen Ländern anzubieten (Kasten 3.11).

Kasten 3.11 **Europäische Instrumente zur Evaluierung von Kompetenzen**

Europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR): Als gemeinsamer Referenzrahmen für Qualifikationen fördert der EQR lebenslanges Lernen und Mobilität. Durch die acht Referenzniveaus werden nationale Qualifikationen (der allgemeinen und höheren Bildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung) miteinander und mit denen anderer Länder vergleichbar. Die Ausarbeitung des Europäischen Qualifikationsrahmens hat in vielen Ländern der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen Vorschub geleistet, da dies als die beste Methode betrachtet wird, um die nationalen Qualifikationen mit dem EQR in Bezug zu setzen.

Europäisches Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET): Das ECVET fördert geografische und berufliche Mobilität. Es unterstützt die Validierung, Anerkennung und Akkumulierung von beruflichen Fertigkeiten und Kenntnissen, die in einem anderen Land oder einem anderen Kontext erworben wurden, damit diese als Teil der Berufsqualifikation anerkannt werden können.

Europass: Der Europass setzt sich aus mehreren Dokumenten zusammen und fördert die Mobilität, indem er Menschen hilft, ihre in Bildung, Aus- und Weiterbildung, im Beruf oder in informellen Lernsituationen erworbenen Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten europaweit verständlich darzustellen. Der Europass umfasst einen Lebenslauf, einen Sprachenpass, das Diploma Supplement mit zusätzlichen Informationen über in anderen europäischen Ländern erworbene Hochschulqualifikationen sowie ein Dokument zum Nachweis von Lernaufenthalten im Ausland, z.B. im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

LÄNDER KÖNNEN DIE NACHFRAGE NACH (ANSPRUCHSVOLLEN) KOMPETENZEN ERHÖHEN

Wie bereits erwähnt, ist ein gutes Gleichgewicht zwischen den verfügbaren Kompetenzen und den Arbeitsaufgaben nicht immer ein positiver Indikator: Es kann sein, dass die Arbeitskräfte zwar das passende Qualifikationsprofil für ihre Stelle haben, sich dieses Gleichgewicht aber auf einem sehr niedrigen Niveau eingependelt hat (was auch als "Niedrigqualifikationsgleichgewicht" bezeichnet wird). Die hiervon betroffenen Arbeitskräfte verdienen in der Regel am wenigsten und haben die geringste Produktivität[24]. Ziel sollte es hier sein, das Kompetenzniveau zu erhöhen und nicht zu versuchen, auf diesem niedrigen Niveau ein Gleichgewicht zwischen Kompetenzen und Arbeitsplatzanforderungen herzustellen.

Niedrigqualifikationsgleichgewichte können negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Standorte, Regionen oder sogar ganzer Länder haben. Setzen Unternehmen im Wettbewerb z.B. auf niedrige Preise bei geringer Produktqualität und standardisierter Produktion, benötigen sie weitgehend geringqualifizierte Arbeitskräfte[25]. Auch wenn bei solchen Preiswettbewerbsstrategien für die Arbeitskräfte vor Ort das Risiko besteht, dass die Produktion

auf Grund von Innovationen oder infolge des Wettbewerbs auf globalen Märkten verlagert wird, haben die Arbeitnehmer kaum Anreize, sich weiterzubilden, da die Arbeitgeber vor Ort hohe Kompetenzen weder nachfragen noch bereit sind, diese angemessen zu entlohnen. Für die Arbeitgeber wiederum bestehen nur geringe Anreize, auf anspruchsvollere Produktionsverfahren umzusteigen oder ihre Mitarbeiter weiterzubilden, weil dies ihre Niedrigpreisstrategie untergraben könnte. Und auch wenn Unternehmen letzten Endes anspruchsvollere Strategien umsetzen und innovieren wollen, kann dies daran scheitern, dass lokal keine ausreichend qualifizierten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, da von Arbeitnehmern, Arbeitgebern sowie nationalen und kommunalen Stellen zu wenig in die Kompetenzentwicklung investiert wurde[26].

Langfristig können Investitionen in die Entwicklung des Kompetenzangebots zu einem Wandel des Beschäftigungsangebots in diesen Volkswirtschaften beitragen, da Arbeitgeber leichter auf qualifizierte Arbeitskräfte zugreifen können, die wiederum durch ihre Arbeit zu Qualitätsverbesserungen beitragen. Jedoch behindern gewisse Managementpraktiken einen solchen Wandel. Zwischenzeitlich können sich „Qualifikationsüberschüsse" bilden, die sich darin äußern, dass qualifizierte Arbeitskräfte Tätigkeiten verrichten, für die sie überqualifiziert sind, längerfristig keine Beschäftigung finden oder die Region oder das Land verlassen, um eine ihren Kompetenzen entsprechende Arbeit zu finden. In diesen Situationen entsteht in den betroffenen Volkswirtschaften oft ein Arbeitskräftemangel, da die Arbeitskräfte vor Ort nicht bereit sind, die wenig anspruchsvolle und schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, die man ihnen anbietet. Dadurch kann eine Abhängigkeit von geringqualifizierten Zuwanderern entstehen [27]. Mit diesen können die Arbeitgeber zwar kurzfristig ihren Arbeitskräftebedarf decken, doch tragen die zugewanderten Arbeitnehmer wenig zur mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung solcher Regionen bei.

Zur Förderung der längerfristigen Wirtschaftsentwicklung haben die Politikverantwortlichen daher ein Interesse daran, die Nachfrage nach Kompetenzen zu stimulieren. In nationalen Kompetenzstrategien hat die Notwendigkeit der "Nachfragebeeinflussung" (im Gegensatz zur bloßen Reaktion auf die Nachfrage) bereits Priorität. In vielen Ländern unterstützen staatliche Stellen einzelne Standorte oder ganze Branchen dabei, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhöhen[28]. Die UK Commission for Employment and Skills[29] beispielsweise ermutigt die Arbeitgeber dazu, sich in der Kompetenzentwicklung stärker zu engagieren, und fördert gleichzeitig die Verbesserung der Arbeitsorganisation durch die seit vielen Jahren laufende Initiative „Investors in People" sowie durch die Generierung von Wachstums- und Produktivitätssteigerungen im Rahmen des neuen Growth and Innovation Fund (Kasten 3.12).

Die Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung fördern

Die Politikverantwortlichen können die Kompetenznachfrage auf unterschiedliche Weise stimulieren. Indem sie Strategien zur wirtschaftlichen Diversifizierung erarbeiten und Investitionen von außen fördern, können sie beispielsweise die Zahl der wissensintensiven Arbeitsplätze in einer Region erhöhen. Auch wenn solche Maßnahmen in erster Linie von denjenigen umgesetzt werden, die für die wirtschaftliche Entwicklung zuständig sind, können auch Bildungseinrichtungen bei der Stimulierung solcher Aktivitäten eine wichtige Rolle spielen. Ein gelungenes Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren kann sowohl radikale als auch inkrementelle Innovationen in der Wirtschaft anstoßen und damit verbunden zu einem Anstieg der Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen beitragen (Kasten 3.13).

Die staatlichen Stellen können Systeme zur Belohnung ambitionierter Arbeitgeber – gemessen an deren Kompetenznachfrage und dem Gebrauch, den sie von Kompetenzen machen – entwickeln. Zudem können sie sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor berufsspezifische Standards erarbeiten, die für jeden Beruf ein Mindestniveau an Kompetenzen festlegen. In einigen Ländern, darunter in Kanada und im Vereinigten Königreich, sind Branchenräte aktiv an der Entwicklung solcher Standards beteiligt. So hat z.B. der britische Kompetenzbeirat für das Gesundheitswesen (Skills for Health) berufsspezifische Standards entwickelt, die festlegen, über welche Kompetenzen, Kenntnisse und Fähigkeiten eine Arbeitskraft verfügen muss, um eine bestimmte Tätigkeit oder einen bestimmten Beruf in landesweit anerkannter Weise auszuüben.

Darüber hinaus können staatliche Instanzen ganz allgemein prüfen, wie sie öffentliche Dienstleistungen erbringen, um sich bewusst zu werden, ob sie für die Schaffung anspruchsvoller Arbeitsplätze sorgen, die ein hohes Kompetenzniveau bei den Arbeitnehmern voraussetzen. Einige Wachstumsbereiche für Arbeitsplätze mit niedrigen Kompetenzanforderungen, wie z.B. der Pflegebereich, unterliegen direkt der Kontrolle öffentlicher Arbeitgeber. Es gibt beispielsweise zwei unterschiedliche Konzeptionen von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung: Diese kann als Tagesbetreuung gestaltet werden, wobei es darum geht, die Kinder zu beaufsichtigen, während die Eltern arbeiten, oder in Form von Kindergärten und Vorschulen, wobei der Aspekt der frühen Bildung und Förderung von Kindern im Vordergrund steht[30]. Entscheiden sich die zuständigen Behörden für ein Tagesbetreuungskonzept sind damit andere Kompetenzanforderungen verbunden als mit einem Konzept, das der frühkindlichen Bildung Priorität einräumt. Erwägenswert können auch öffentliche Maßnahmen sein, die sicherstellen, dass bei aus öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen die Kompetenzanforderungen und Arbeitsqualität detailliert aufgeführt werden.

Kasten 3.12 **Beeinflussung der Kompetenznachfrage im Vereinigten Königreich**

Die Besorgnis über die große Zahl von Arbeitskräften mit geringem Kompetenzniveau im Vereinigten Königreich hatte zur Folge, dass die Kompetenzpolitik dort hauptsächlich auf die Erhöhung des Kompetenzangebots durch öffentliche Investitionen sowie durch die Förderung der sozialen Integration und der Mobilität ausgerichtet war. Vor einiger Zeit ist die UK Commission for Employment and Skills (UKCES), der ein Ausschuss aus Vertretern kleiner und mittlerer Unternehmen aus verschiedensten Sektoren, von Gewerkschaften und staatlichen Stellen vorsteht, jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass „das Beschäftigungs- und Kompetenzsystem der Zukunft genauso große Anstrengungen zur Steigerung der Ambitionen und der Kompetenznachfrage der Arbeitgeber wie zur Erhöhung des Kompetenzangebots unternehmen muss". Denn, so die Kommission, welchen Nutzen haben für ein Unternehmen qualifizierte Mitarbeiter, wenn es die Kompetenzen dieser Mitarbeiter nicht zu nutzen weiß? Aus diesem Grund wurden im Vereinigten Königreich mehrere Initiativen umgesetzt, um die Nutzung des Kompetenzangebots zu verbessern:

Investors in People: Die 1991 lancierte Initiative „Investors in People" zielt auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen durch eine bessere Abstimmung der Geschäftsplanung und der Geschäftsziele mit dem Personalmanagement ab. Seit April 2010 wird die Initiative von der UK Commission betreut. „Investors in People" hilft Unternehmen dabei, zu expandieren, ihre Leistungsfähigkeit und ihren Markterfolg zu steigern und dafür zu sorgen, dass die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter voll ausgeschöpft werden. Durch die Teilnahme an „Investors in People" kann ein Unternehmen zeigen, dass es sich für die Weiterentwicklung seiner Mitarbeiter einsetzt. Etwa 16% aller Betriebe im Vereinigten Königreich sind heute als „Investors in People" anerkannt.

Employer Ownership of Skills: Im Rahmen dieses Pilotprojekts können sich alle Arbeitgeber in England direkt um öffentliche Investitionen in Höhe von insgesamt bis zu 250 Mio. £ bewerben, um eigene Aus- und Weiterbildungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen, z.B. Berufsausbildungs-, Schulungs- und Berufsvorbereitungsprogramme. Das Pilotprojekt steht unter der gemeinsamen Aufsicht der UKCES, des Ministeriums für Unternehmen, Innovation und Qualifikationen sowie des Bildungsministeriums und testet neue arbeitgeberseitig initiierte Schulungskonzepte. Im Ausschreibungsprospekt werden die Arbeitgeber aufgefordert, mit Beschäftigten, Gewerkschaften, Lehranstalten und Weiterbildungsanbietern sowie anderen Partnern zusammenzuarbeiten, um Vorschläge zu entwickeln, in denen sie aufzeigen, wie sie in Kompetenzen investieren werden, um die Unternehmensentwicklung, die Arbeitsplatzschaffung und das Wachstum in der jeweiligen Branche, Lieferkette oder Gemeinde zu fördern.

Growth and Innovation Fund: Der Wachstums- und Innovationsfonds (GIF) steht allen englischen Arbeitgeberverbänden offen, einschließlich der Sector Skills Councils (branchenspezifische Beiräte für den Qualifikationserwerb). Der Fonds unterstützt Arbeitgeber bei der Entwicklung eigener innovativer und nachhaltiger Kompetenzlösungen, die das Potenzial haben, das Wachstum in der jeweiligen Branche, Lieferkette oder Region zu fördern, indem sie Arbeitgeber dabei unterstützen, insgesamt das Kompetenzniveau ihrer Arbeitskräfte zu steigern. Ausgewählt wurden u.a. Vorschläge zur Einrichtung neuer Arbeitgeber-Weiterbildungsnetze und Weiterbildungsvereinigungen sowie zur Formulierung neuer Standards und Programme für die Talententwicklung. Der GIF wird zu diesen Projekten im Zeitraum 2012-2013 Mittel in Höhe von bis zu 34 Mio. £ beisteuern; für den Folgezeitraum sind Investitionen in ähnlicher Höhe vorgesehen.

The Employer Investment Fund: Der Employer Investment Fund, der sich ausschließlich an Sector Skills Councils im gesamten Vereinigten Königreich wendet, soll Anreize für innovative und selbsttragende Kompetenzlösungen geben, die die Führungsinitiative der Arbeitgeber stärken, das Kompetenzniveau erhöhen und eine bessere Nutzung dieser Kompetenzen gewährleisten. Bislang wurden rd. 66 Mio. £ zugesagt, um Ko-Investitionen für ein breites Spektrum von Aktivitäten zu mobilisieren, z.B. für Projekte, die die Kompetenzentwicklung in Schlüsselbereichen fördern, zur Anhebung der auf Branchenebene geltenden Standards beitragen, die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und die Beschäftigungschancen verbessern, damit talentierte Mitarbeiter wirksam entwickelt, verwaltet und gebunden werden können, oder mit denen stärkere Arbeitgebernetze innerhalb der einzelnen Sektoren aufgebaut werden. Die Mittel für diese Projekte sind für den Zeitraum April 2012 bis März 2014 bewilligt.

Auch die schottische Regierung engagiert sich stark in der Verbesserung der Nutzung von Kompetenzen. Um die Kompetenznachfrage zu stimulieren und die Kompetenznutzung zu verbessern, wurde u.a. eine Skills Utilisation Leadership Group ins Leben gerufen sowie eine Reihe von Aktionsforschungsprojekten initiiert, in deren Rahmen festgestellt werden soll, wie Hochschulen zur effektiveren Nutzung von Kompetenzen am Arbeitsplatz beitragen können.

Quelle: United Kingdom Commission for Employment and Skills; Green (2012).

Kasten 3.13 **Silicon Valley: Die Entstehung eines Kompetenzökosystems auf höchstem Niveau**

Dem Wirtschaftswissenschaftler David Finegold zufolge, sind vier Komponenten erforderlich, um „Ökosysteme mit hohen Kompetenzen" (*high-skills ecosystems* – HSE) zu schaffen und zu erhalten: ein Katalysator, „Nahrung", eine unterstützende Host-Umgebung und ein hoher Grad an Interdependenz.

Seiner Ansicht nach stellte der sprunghafte Anstieg der öffentlichen Ausgaben für militärische Forschung und Ausrüstung im Fall des Silicon Valley den Katalysator für die Expansion der Luft- und Raumfahrtindustrie dar. Ein weiterer wesentlicher Faktor für die Herausbildung der Cluster im Bereich der Luft- und Raumfahrt und der Biomedizin war die Vernetzung von Forschung und Industrie: Die in der Region ansässigen Universitäten agierten dabei als Katalysator und Impulsgeber („Nahrung") und bauten – auch im Bereich der Wirtschaftswissenschaften – enge Verbindungen zu den lokalen Hochtechnologie-Unternehmen auf. Einmal etabliert, begannen die HSEs auch Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuziehen, die oftmals ihre Familien und persönlichen Netzwerke mitbrachten, was die internationale Strahlkraft und die Tragfähigkeit der Cluster weiter erhöhte.

Zu den Umgebungsfaktoren, die die HSE für Wissensarbeiter attraktiv machten, gehörten unter anderem:

- eine gute Infrastruktur (Verkehrs- und Telekommunikationsnetze sowie Industrieparks mit umfassendem Dienstleistungsangebot);
- ein Regulierungsumfeld, das Unternehmensgründungen und Börsengänge erleichterte und in dem auch das Scheitern von Geschäftsideen, d.h. Insolvenzen, keine schwerwiegenden rechtlichen Folgen nach sich zogen; und
- Arbeitsflexibilität.

Entscheidend war zudem die große Zahl an Kooperationen zwischen komplementären Unternehmen innerhalb der HSE, wodurch aus dem Nebeneinander von Unternehmen in derselben Region Wissensnetzwerke wurden. Auch die Gestaltung der Arbeitsverträge – hohe Verdienste bei kurzen Vertragslaufzeiten – begünstigte die Zirkulation von Arbeitskräften zwischen verschiedenen Organisationen. Zudem erwies sich der „Wert von Mittlerinstitutionen, die Begegnungen und gegenseitiges Lernen ermöglichen".

Mittlerpersonen und -institutionen brachten Unternehmen für gemeinsame Initiativen, z.B. verbesserte fachliche Schulungen, zusammen, wovon alle Beteiligten profitierten. Jedoch entwickelten die Fachkräfte und Techniker ihre Kompetenzen hauptsächlich informell weiter. Die Organisationsstruktur der HSE begünstigt diese Form der Generierung und Verbreitung neuen Wissens.

Quelle: Finegold (1999)

Auch die Gewerkschaften können zur Beeinflussung der Kompetenznachfrage beitragen, indem sie die Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze fördern. Neuere Forschungsarbeiten zeigen, dass Gewerkschaften sich zunehmend dafür einsetzen, dass Kompetenzerwerb und Arbeitsorganisation miteinander verknüpft werden (Kasten 3.14).

Der (lokalen) Wirtschaft dabei helfen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen

Staatliche Stellen und Arbeitgeber können gemeinsam an der Umsetzung neuer Produktionsformen arbeiten, in deren Rahmen die Fertigkeiten der Arbeitnehmer voll ausgeschöpft werden. Um die Kompetenznachfrage zu stimulieren, können mit staatlichen Programmen sowohl die Wettbewerbsstrategien beeinflusst werden (d.h. die Art und Weise, wie Unternehmen ihre Arbeitsprozesse organisieren, um sich auf ihrem Markt einen Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen) als auch die Marktstrategien (die darüber entscheiden, auf welchem Markt die Unternehmen sich im Wettbewerb durchsetzen wollen)[31]. Während die Wettbewerbsstrategie von der Nutzung der verfügbaren Kompetenzen beeinträchtigt werden kann oder nicht, geht das Vordringen von Unternehmen in neue Produkt- und Dienstleistungsmärkte mit höherer Wertschöpfung in der Regel mit einem Anstieg der Kompetenzanforderungen und einem höheren Kompetenznutzungsgrad einher.

Eine neuere Untersuchung der UK Commission for Employment and Skills hebt den engen Zusammenhang zwischen den Marktstrategien der Unternehmen und der Nutzung von Kompetenzen im privaten Sektor hervor. Eine Auswertung der Daten des National Employers Survey der Jahre 2001 und 2009 zeigt, dass die Unternehmen im Vereinigten Königreich in sehr unterschiedlichem Maß darauf hingearbeitet hatten, zu einer „hochwertigen" Produktion, d.h. einer Produktion mit hoher Wertschöpfung, überzugehen und dass sich diese Unterschiede zwischen 2001 und 2009 auch nicht verringert hatten[32]. Aus der Forschungsarbeit geht auch hervor, dass die Produktmarktstrategien und das Kompetenzniveau der Arbeitskräfte im Unternehmen stark und positiv korreliert sind. Das bedeutet, dass bei Unternehmen mit hohen Produktmarktstrategiewerten (anspruchsvolle Produktion) häufig auch das Kompetenzniveau der Arbeitskräfte höher war, während bei Unternehmen mit niedrigeren Marktstrategiewerten tendenziell auch das Kompetenzniveau niedriger lag.

Kasten 3.14 „Besser statt billiger"

Die Beschäftigten der Metallindustrie in **Nordrhein-Westfalen** waren unsicher, ob ihre Gewerkschaft sich im Interessenkonflikt mit den Arbeitgebern durchsetzen könnte. Die IG Metall reagierte mit einer Kampagne, in der sie für Produktionsformen wirbt, die die Kompetenzen der Mitarbeiter zur Herstellung innovativer und qualitativ hochwertiger Produkte nutzen. Die „Besser statt billiger"-Kampagne verfolgt einen zweigleisigen Ansatz: Kampf „gegen billiger" und Einsatz „für besser". Die Herausforderung für die Arbeitskräfte besteht dabei darin, auf betrieblicher Ebene neue Formen der Arbeitsorganisation und der Investition vorzuschlagen, die eine Alternative zu Arbeitgeberstrategien darstellen können.

Fallstudien im Rahmen der Kampagne zeigen, dass von den Betriebsräten drei zentrale Strategien entwickelt wurden, um die Schaffung besserer Arbeitsplätze zu fördern und zu ermöglichen:

- Aktivierung der auf Seiten der Betriebsräte bereits verfügbaren Kompetenzen zur Lösung spezifischer Probleme;
- Besuch von Schulungen zu speziellen Problembereichen zur Erweiterung der den Betriebsräten zur Verfügung stehenden Wissensbasis und
- Hinzuziehung gewerkschaftsnaher Berater bei der Interpretation der von der Geschäftsführung vorgelegten Daten und Zahlen und der Entwicklung alternativer Strategien.

Die Kampagne führte zu einer stärkeren Teilnahme der Mitarbeiter an Entscheidungsprozessen und erhöhte die Legitimität der Betriebsräte und der externen Berater.

Quelle: Haipeter (2011)

Kasten 3.15 Neue Produktmarktstrategien in der lebensmittelverarbeitenden Industrie, Niagara (Kanada)

Eine Untersuchung bei kleinen Unternehmen in der Lebensmittelbranche der Region Niagara im kanadischen Ontario, ergab, dass diese Betriebe vielfältige Strategien zur Qualitätsverbesserung und Innovation anwendeten, die sich alle auf die Nutzung der Kompetenzen der Arbeitskräfte auswirkten. Zur Erhöhung der Wertschöpfung ihrer Produkte setzten diese Betriebe insbesondere auf vier Faktoren:

- **Lokales Profil**: Durch die Nutzung lokaler Produkte und Arbeitskräfte sowie durch den Verkauf vor Ort (als Primärmarkt) gelang es den Unternehmen, eine enge Kundenbindung aufzubauen, und dies obwohl sie höhere Preise verlangten als „nichtlokale" Hersteller für vergleichbare Produkte.
- **Gleichbleibend hohe Produktqualität**: Die Betonung des Qualitätsaspekts trug ebenfalls zur Kundenbindung und zu langfristiger Rentabilität bei.
- **Herstellung einzigartiger Produkte**: Die Mehrheit der Betriebe stellt einzigartige Produkte her, wodurch sie bestimmte Marktsegmente besetzen können, in denen sie keine direkten Mitbewerber haben. Zwar sind für diese Produktlinien spezifische Produktionsverfahren erforderlich, dennoch sind sie rentabel, da es sich um Produkte handelt, die sonst nirgends zu finden sind.
- **Reaktionsfähigkeit/Flexibilität**: Auf Grund ihrer Fähigkeit, sich schnell an die Nachfrage anzupassen, können diese Unternehmen Produkte mit hoher Wertschöpfung anbieten. Die Veränderungen, die für die Anpassung der Produktlinie oder die Änderung einzelner Produktionsmerkmale notwendig sind, können in diesen verhältnismäßig kleinen Unternehmen relativ schnell umgesetzt werden, da es sich um Einschichtbetriebe mit kurzen Kommunikationswegen handelt, deren praxisnahe Eigentümer die notwendigen Schulungen selbst durchführen und neue Prozesse direkt überwachen können.

Wie wirkt sich das auf den Kompetenzbedarf aus?

Alle an der Studie teilnehmenden Betriebe suchten Bewerber mit ernährungswissenschaftlichem Hintergrund oder einem entsprechenden Studium, wie es an spezialisierten Fachoberschulen vor Ort, wie dem Niagara College oder der Brock Universität angeboten wird. Ein Unternehmen bildet seine Fachkräfte selbst aus, da die für seine Produktion benötigten Kompetenzen an keiner Bildungseinrichtung vermittelt werden. Die Betriebe zahlen zudem Premiumlöhne, um die einmal eingearbeiteten Kräfte im Unternehmen zu halten. Anpassungsfähige Mitarbeiter sind für sie unverzichtbar, um flexibel auf Kundenwünsche reagieren zu können. Das bedeutet, dass die Mitarbeiter dafür offen bleiben, sich auf neue Produkte und Prozesse einzustellen.

Quelle: Verma (2012)

Jedoch setzen viele Unternehmen, gerade in den aufstrebenden Volkswirtschaften, im Wettbewerb immer noch auf kostengünstige Produkte. In der Tat war in den vergangenen Jahren in den aufstrebenden Volkswirtschaften ein zunehmender Trend hin zur Massenproduktion einfacher und nützlicher Produkte und Dienstleistungen für Kunden mit geringer Kaufkraft zu beobachten. Das wird auch als „frugale Innovation" bezeichnet, wofür beispielhaft das Low-Cost-Automobil Nano des indischen Automobilherstellers Tata Motors steht. Wenn Unternehmen die Märkte mit standardisierten Produkten beliefern und ihre Kunden hauptsächlich über das Kostenargument zu gewinnen suchen, setzen sie oft Produktionstechniken ein, die auf der Erledigung repetitiver Aufgaben und Routinetätigkeiten beruhen[33]. Somit bestehen für sie kaum Anreize, qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben oder neue Mitarbeiter auszubilden. Wenn Unternehmen jedoch auf Märkte für qualitativ höherwertige Produkte vordringen, steigt häufig ihr Bedarf an sowohl technischen als auch allgemeinen Kompetenzen, um Innovationsprozesse anzustoßen und einzigartige, individuell auf Kundenbedürfnisse zugeschnittene Produkte zu entwickeln (Kasten 3.15). Die Einführung neuer Technologien ist wichtig für die Entwicklung neuer Marktstrategien. So rief z.B. der kanadische Industrie- und Außenhandelsverband Canadian Manufacturers and Exporters in der Provinz Ontario das Programm SMART ins Leben, das Hersteller dabei unterstützt, ihre Produktivität durch Technologietransfers zu verbessern und ihre Mitarbeiter im Umgang mit diesen neuen Technologien zu schulen[34].

Die Erfahrung zeigt, dass es sich positiv auswirken kann, nicht nur mit einzelnen Firmen, sondern auch mit ganzen Unternehmensclustern oder Lieferketten zusammenzuarbeiten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen auf regionaler Ebene oft auf einen gemeinsamen Wissens-, Innovations- und Kompetenzpool zugreifen[35]. In der Region Riviera del Brenta in Italien z.B. trug die Zusammenarbeit von Betrieben, Gewerkschaften und öffentlichem Sektor vor Ort dazu bei, sowohl die Kompetenznachfrage als auch das Kompetenzangebot zu erhöhen (Kasten 3.16).

Kasten 3.16 **Die gemeinsame Strategie zur Steigerung der Wertschöpfung in der Region Riviera del Brenta, Italien**

In der norditalienischen Industrieregion Riviera del Brenta haben die dort ansässigen Schuhunternehmen ihre Mittel für Investitionen in die Weiterbildung zusammengelegt und gleichzeitig gemeinsam an einer Strategie zur Aufwertung ihrer Marktstrategien gearbeitet, um sich auf internationalen Märkten bei einer anspruchsvollen Kundschaft durchzusetzen. Die unweit von Venedig gelegene Region war traditionell von Kleinbetrieben geprägt, die hauptsächlich geringqualifizierte Produktionsarbeiter beschäftigten. Heute hingegen beliefert die Region Kunden weltweit mit hochwertiger Damenschuhmode (Giorgio Armani, Louis Vuitton, Chanel, Prada, Christian Dior) und hat über den lokalen Arbeitgeberverband ACRIB eine internationale Marke entwickelt.

Der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten in den Bereichen Design, FuE, Management und Marketing ist in der Region in den letzten beiden Jahrzehnten stetig gestiegen. Vor der Neupositionierung in den Jahren 1993-1994 handelte es sich bei fast allen Mitarbeitern der Schuhunternehmen der Riviera del Brenta um geringqualifizierte Produktionsarbeiter; inzwischen hat sich deren Anteil auf 40% reduziert, während 50% der Beschäftigten im Design und weitere 10% im kaufmännischen Bereich tätig sind. Eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Gewerkschaftsvertretungen gewährleistete, dass die Produktivitätssteigerungen mit Lohnerhöhungen und verbesserten Arbeitsbedingungen insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit einhergingen.

Die unter privater Leitung stehende Fachschule der Schuhindustrie der Riviera del Brenta, das Politecnico Calzaturiero, beschäftigt u.a. Manager aus den Unternehmen, die Arbeitnehmer und Arbeitsuchende aus der Gegend in Abendkursen unterrichten; zudem bietet sie Managementkurse an und investiert in Forschung, Innovation und Technologietransfer. Somit arbeitet sie, während sie in das Kompetenzangebot investiert, gleichzeitig an der Optimierung der Nutzung von Kompetenzen, indem sie neue Produkte entwickelt und auf eine Verbesserung des Personalmanagements hinwirkt. Die Tatsache, dass die Unternehmen in der ACRIB zusammengeschlossen sind, hat zur Folge, dass sie sich weniger Sorgen über die Kosten von Weiterbildung, Technologieeinführung und Innovationen machen müssen und sich stärker bewusst sind, dass Investitionen in das Humankapital vor Ort nicht nur die Geschäftsaussichten der einzelnen Unternehmen verbessern, sondern auch für den weltweiten Erfolg der Schuhmode aus der Riviera del Brenta entscheidend sind.

Quelle: Froy, Giguère und Meghnagi (2011); Destefanis (2012)

Während sich solche Formen der lokalen Zusammenarbeit von Unternehmen oft auch ohne öffentliche Unterstützung herausbilden, können staatliche Instanzen diese Initiativen fördern und zu ihrem Erhalt beitragen, indem sie:

- die Entwicklung regionaler Marken unterstützen, wodurch die Zusammenarbeit von Unternehmen ermöglicht wird und diese gemeinsam versuchen können, Zugang zu Märkten mit höherer Wertschöpfung oder zu Auslandsmärkten zu erlangen;
- die Entwicklung von Arbeitgebervereinigungen und Branchennetzwerken fördern, wodurch die Arbeitgeber Aus- und Weiterbildungsressourcen zusammenlegen und bei der Entwicklung von Produktinnovationen zusammenarbeiten können;

- Schulungen für Führungskräfte und fachliche Unterstützung für Unternehmen, insbesondere KMU, anbieten; und
- die Forschung und Entwicklung sowie die Erprobung neuer Produkte fördern und gleichzeitig den Technologietransfer unterstützen.

Unternehmerische Initiative fördern

Länder können die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Kompetenznachfrage dadurch stimulieren, dass sie unternehmerische Initiative fördern. Denn als Unternehmer wird man nicht geboren, man wird dazu gemacht. Auch Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen können direkt zur Schaffung anspruchsvollerer Arbeitsplätze beitragen, indem sie ihre Schüler und Studierenden bei der Entwicklung unternehmerischer Kompetenz unterstützen. Um als Unternehmer erfolgreich zu sein, müssen diese lernen, wie sie Chancen identifizieren und in erfolgreiche Geschäftskonzepte umwandeln sowie eventuell auftretende Schwierigkeiten und Hindernisse erkennen und überwinden. Wenn unternehmerische Kompetenzen an Schulen, Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen vermittelt werden, erhalten Schüler und Studierende die Chance, die hierzu notwendigen Fähigkeiten zu entwickeln (Kasten 3.17)[36]. In der Türkei z.B. wird unternehmerische Initiative durch die Veranstaltung von entsprechenden Wettbewerben und durch das Angebot von Zertifikatsstudiengängen und Kursen zur Unternehmensgründung und -führung an Universitäten gefördert mit dem Ziel, bei Schülern der Sekundarstufe und Studierenden in den unteren Semestern ein unternehmerisches Bewusstsein zu wecken. Zudem hat die türkische Organisation für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen ein Gründungsförderungsprogramm entwickelt, in dessen Rahmen Schulungen angeboten werden und Zentren zur Unternehmensoptimierung eingerichtet wurden, die junge Unternehmen in den kritischen ersten Jahren nach der Gründung unterstützen sollen. Diese Zentren bieten Dienstleistungen an wie Beratungen zur Verbesserung der Geschäftstätigkeit, preisgünstige Gewerbeflächen und Möglichkeiten zur gemeinsamen Nutzung von Büroausstattung.

Auch Zuwanderer können unternehmerisch tätig sein: Im Zeitraum 1998-2008 stieg die Zahl der von Unternehmern mit Migrationshintergrund geschaffenen Arbeitsplätze kontinuierlich an (Kasten 3.18).[37]

Kasten 3.17 **Unternehmerische Kompetenzen entwickeln**

Die Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen und das Angebot praktischer Hilfestellungen sind für viele Hochschulen noch Neuland. Die erfolgreiche Einführung solcher Programme erfordert nicht nur eine bessere Vernetzung der Bereiche „Forschung" und „Lehre" der Hochschule, sondern auch die Zusammenarbeit mit anderen Trägern der Gründungsförderung und die (umfassende) Erschließung von Finanzierungsquellen. Öffentliche Politikmaßnahmen können diesen Prozess erleichtern. Die wichtigsten Handlungsprioritäten sind dabei:

- **Die Förderung unternehmerischer Initiative zur Aufgabe der Universitätsleitung machen.** Um unternehmerische Initiative zu fördern, müssen die Hochschulen selbst unternehmerisch denken und innovativ sein. In den Vereinigten Staaten und Malaysia berücksichtigen viele private und öffentliche Hochschulen bei Einstellungs- und Beförderungsverfahren für akademisches Personal inzwischen Aspekte wie Unternehmergeist, Praxiserfahrung oder Aktivitäten im Bereich des Mentorings von Unternehmern.
- **Netzwerkaktivitäten und Austausch erleichtern.** Informationen zur Unternehmensgründung und zur Selbstständigkeit müssen den Studierenden leicht zugänglich sein. In Deutschland verfügt mehr als die Hälfte der Hochschulen, die sich in der Förderung unternehmerischer Initiative engagieren, über spezielle Zentren, die Informationen, Schulungen und Zugang zu Netzwerken anbieten. Ein neues Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (EXIST) verleiht Universitäten, die in diesem Bereich besonders erfolgreich sind, ein Prädikat und unterstützt sie finanziell. Auch der Aufbau von Netzwerken und der Austausch zwischen Universitäten werden gefördert. Die interuniversitäre Zusammenarbeit kann zur Verbreitung und zum verstärkten Einsatz innovativer pädagogischer Ansätze und Lehrmaterialien in der Unternehmerbildung beitragen. Das französische Observatoire des pratiques pédagogiques en entrepreneuriat (Observatorium der pädagogischen Praxis in der Unternehmerbildung) bietet eine Online-Materialsammlung mit innovativem Lehrmaterial für die Unternehmerbildung und organisiert zudem regelmäßige Netzwerkveranstaltungen für Lehrer und Mitarbeiter von Organisationen zur Förderung unternehmerischer Initiative.
- **Eine gute Balance zwischen öffentlicher und privater Finanzierung finden.** Öffentliche Startfinanzierungen für universitäre Aktivitäten im Bereich Gründungsförderung werden in den meisten OECD-Ländern bereitgestellt. Doch auch wenn öffentliche Zuschüsse für die langfristige Deckung der Personal- und Gemeinkosten wichtig sind, sollten Universitäten auch für private Finanzierungslösungen z.B. für Gründungsberatungs- und Inkubationszentren offen sein.

...

Wenn potenzielle Unternehmer und Unternehmerinnen schon früh die Gelegenheit erhalten, sich mit den Management- und Organisationsprozessen in der Privatwirtschaft vertraut zu machen, fördert dies die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten und Kompetenzen. Hochschulen können auch versuchen, mit dem Verkauf von Anteilen an Spin-offs Einkünfte zu erzielen (eine in den Vereinigten Staaten weitverbreitete Praxis) oder indem sie Unternehmensberatung anbieten (wie dies im Vereinigten Königreich häufig geschieht). In Deutschland und Italien sind private Kofinanzierungen weniger üblich, doch gibt es Anzeichen für ein zunehmendes Engagement des privaten Sektors in diesem Bereich.

- **Alle Fachbereiche in die Förderung unternehmerischer Initiative einbinden.** Zur Entwicklung ihrer unternehmerischen Kompetenzen brauchen Studierende Zugang zu Lernmöglichkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb ihres Studiums. Solche Möglichkeiten standen traditionell indessen hauptsächlich Studierenden der Fachbereiche Wirtschaft und Ingenieurwesen offen und nicht allen Studierenden. Seit Neuerem werden jedoch auch Studierende anderer Fachrichtungen unterstützt. Während in Ländern wie Australien, der Tschechischen Republik, Italien und Polen noch immer die Förderung von Neugründungen im Vordergrund steht, gibt es Anzeichen dafür, dass sich der Schwerpunkt hin zur Förderung wachstumsorientierter und technologieintensiver Initiativen verschiebt, was bereits das Hauptziel entsprechender Programme in den Vereinigten Staaten ist. In Dänemark und im Vereinigten Königreich liegt das Hauptaugenmerk darauf, unternehmerisches Bewusstsein zu fördern und den Studierenden die Fähigkeiten und Kompetenzen zu vermitteln, die ihnen als Geschäftsführern oder unternehmerisch denkenden Angestellten nützlich sein können.

Quelle: Hofer, A. et al. (2010).

Kasten 3.18 **Ausgewählte Förderprogramme für unternehmerische Initiative**

Spezifische Maßnahmen zur Förderung der unternehmerischen Initiative von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund zielen im Allgemeinen auf die Kompetenzen als Unternehmer und weniger auf das wirtschaftliche Umfeld ab. Solche „wissensbasierten" Maßnahmen beinhalten in der Regel Informationen zum regulatorischen Rahmen der Unternehmertätigkeit und zu allgemeinen Anlaufstellen für Unternehmer, Bildungsdienstleistungen und Sprachkurse, Kompetenzvermittlung in den Bereichen Management und Marketing sowie Beratungsdienstleistungen. Maßnahmen zum Aufbau des Sozialkapitals umfassen Mentoringangebote und personalisierte Dienstleistungen, die auf die Verbesserung der Networking-Fähigkeiten des Unternehmers abzielen und ihm den Zugang zu allgemeinen Netzwerken in der Geschäftswelt und zu Märkten erleichtern sollen.

In **Deutschland** startete der im Jahr 2000 gegründete Verein „Unternehmer ohne Grenzen" 2001 das von der Stadt Hamburg und dem Europäischen Sozialfonds geförderte Projekt „Zentrum für Existenzgründungen und Betriebe von Migrantinnen und Migranten". „Unternehmer ohne Grenzen" bietet Beratung sowie Seminare und Schulungen zu rechtlichen und steuerlichen Themen an, um Unternehmer mit Migrationshintergrund mit der deutschen Arbeitsgesetzgebung, dem Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht und dem Sozialversicherungsrecht vertraut zu machen. Auch allgemeinere wissensbasierte Angebote – wie Schulungen in den Bereichen Finanzierung, Produktion, Investition und Marketing oder die Unterstützung bei Unternehmensplanung und Buchhaltung – gehören zum Leistungsspektrum des Vereins, der zudem den Zugang von unternehmerisch tätigen Migranten zu den großen Unternehmensverbänden und ihre Integration in das lokale Geschäftsumfeld fördert.

Die Initiative Ethnic Minority Business Service im **Vereinigten Königreich** bietet Unternehmern mit Migrationshintergrund spezielle Hilfestellung in allen Bereichen der Unternehmensentwicklung von der Startfinanzierung bis hin zur Begleitung schon länger bestehender Unternehmen. Der EMBS wurde 1987 als zentrale Anlauf- und Beratungsstelle für Gründungswillige und Unternehmer aus der schwarzen Bevölkerung und von anderen Minderheitengruppen in der Stadt Bolton eingerichtet. Die Arbeit des EMBS gliedert sich in drei Phasen: Kontaktaufbau/Erstinformation, individuelle Bedarfsbeurteilung und schließlich die konkrete Umsetzung von Unterstützungsleistungen. Der EMBS bietet sein Angebot in mehreren Sprachen an. Es umfasst Schulungen sowie Beratungs- und Finanzierungsdienstleistungen sowohl für Neugründer als auch für bereits etablierte Unternehmer. Die Gründungsunterstützung beinhaltet die Kapitalbeschaffung, die Vermittlung betriebswirtschaftlicher und unternehmerischer Kompetenzen, die Geschäftsplanung, die Suche nach Gewerbeflächen und die Buchführung. Zudem werden Schulungen zu den Themen Steuer- und Arbeitsrecht, Patent- und Markenschutz, Verkaufsförderung, Marketing, Eintritt in internationale Märkte und IT-Dienstleistungen angeboten. Im Zeitraum 2001-2006 überlebten 90% der vom Programm unterstützten Unternehmen die ersten zwei Geschäftsjahre gegenüber 62% im landesweiten Durchschnitt.

Quelle: OECD (2011e).

Tabelle 3.1

Kompetenzen effektiv nutzen: Wichtigste Fragen, Indikatoren und Quellen

Wichtigste Fragen	Ausgewählte Indikatoren für die Selbsteinschätzung	Ausgewählte weiterführende Literatur und Politikbeispiele
Effektiven Einsatz der vorhandenen Kompetenzen sichern		
Schöpfen Arbeitnehmer in meinem Land ihre Fähigkeiten bei der Arbeit voll aus?	• **Qualifikationsdiskrepanzen** *http://dx.doi.org/10.1787/888932480066* • **Kompetenzdiskrepanzen nach Eigenangaben** *http://dx.doi.org/10.1787/888932480085* • **Inzidenz von Kompetenzübereinstimmungen/ Kompetenzdiskrepanzen basierend auf der direkten Messung von Grundkompetenzen und der Notwendigkeit, diese am Arbeitsplatz einzusetzen** (OECD Adult Skills Survey, erscheint 2013)	• "Right for the Job: Over-qualified or under-skilled?", in *Employment Outlook 2011*, OECD Publishing *www.oecd.org/employment/outlook* • Desjardins, R. and K. Rubenson (2011), "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, No. 63, OECD Publishing *www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2011)8&docLanguage=En*
Wie häufig tritt Arbeitslosigkeit, speziell bei besonders gefährdeten Gruppen, in meinem Land auf?	• **Arbeitslosigkeit nach Bildungsniveau** *http://dx.doi.org/10.1787/888932462947* • **Arbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht** *http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D* • **Tendenzen bei der Arbeitslosigkeit von Männern, nach Bildungsniveau** *http://dx.doi.org/10.1787/888932463042* • **Tendenzen bei der Arbeitslosigkeit von Frauen, nach Bildungsniveau** *http://dx.doi.org/10.1787/888932463061*	• *Off to a Good Start? Jobs for Youth 2010*, OECD Publishing *www.oecd.org/employment/youth*
Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen erhöhen		
Welcher Anteil der Bevölkerung in meinem Land hat eine Beschäftigung mit hoher Wertschöpfung? **Wie variiert die Kompetenznachfrage in meinem Land nach Standorten?**	• **Beschäftigte in Wissenschaft und Technologie nach Berufen** *http://dx.doi.org/10.1787/888932485842* • **Beschäftigte in Wissenschaft und Technologie nach Branchen** *http://dx.doi.org/10.1787/888932485861* • **Beschäftigungswachstum in Wissenschaft und Technologie nach Branchen** *http://dx.doi.org/10.1787/888932485880* • **Vergleich von Kompetenzangebot und -nachfrage mit dem Diagnoseinstrumentarium des OECD-LEED-Programms auf Ebene der OECD-Mikroregionen** (verfügbar auf skills.OECD) basierend auf: Prozentsatz der Bevölkerung mit postsekundarer Bildung, Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft/Einkommen und Prozentsatz der Berufsgruppen mit mittleren und hohen Kompetenzanforderungen	• *Skills for Innovation and Research 2011*, OECD Publishing *www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html* • Froy, F., S. Giguère und M. Meghnagi (2011), "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", OECD Publishing
Gibt es in meinem Land genügend Unternehmer?	• **Anteil der Unternehmer an der gesamten Erwerbsbevölkerung, nach Geschlecht** *www.oecd.org/dataoecd/32/38/49835798.xls*	• "Entrepreneurship Skills in SMEs", *Entrepreneurship and Innovation 2010*, OECD Publishing *www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_33956792_44938128_1_1_1_1,00.html* • "Migrant Entrepreneurship in OECD Countries", in *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing *www.oecd.org/migration/imo*

Anmerkungen

1. In manchen Fällen besteht ein Zusammenhang zwischen einem Mangel an Fachkräften und bestimmten Diskrepanzen zwischen dem Kompetenzniveau der Arbeitskräfte und den Arbeitsplatzanforderungen. Unterqualifizierung kann beispielsweise ein Anzeichen für chronischen Fachkräftemangel sein, da manche Arbeitgeber bestimmte Stellen mit weniger qualifizierten Arbeitskräften besetzen.

2. Quah (1999).

3. Quintini (2011a).

4. Gleichstellungsfragen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Unternehmertum beleuchtet die OECD Gender Initiative im Detail (OECD, erscheint demnächst).

5. Quintini (2011b).

6. OECD et al. (2012).

7. Bloom *et al.* (2007).

8. McKinsey (2009).

9. OECD (2011a).

10. Toner (2011).

11. OECD (2010b).

12. Vgl. z.B. Baldwin und Johnson (1995).

13. Beispielsweise werden in Australien rd. 54% der betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen auf dieser Basis durchgeführt, vgl. ABS Survey of Education, Training and Information Technology (2001).

14. OECD (2010c).

15. OECD et al. (2012).

16. OECD (2009).

17. AfDB (2011).

18. ILO (2011).

19. Quintini (2011a).

20. Backes-Gellner und Veen (2008); Woessmann et al. (2007).

21. Werquin (2010).

22. Quintini (2011a).

23. OECD (2004).

24. Desjardins and Rubenson (2011).

25. Lloyd und Payne (2006); Finegold und Soskice (1988); Froy, Giguère und Meghnagi (2011).

26. Bei Arbeitskräften in Niedrigqualifikationsgleichgewichten ist die Wahrscheinlichkeit am geringsten, dass diese in sich selbst investieren oder von ihren Arbeitgebern bei der Entwicklung oder dem Erhalt ihrer Kompetenzen unterstützt werden (vgl. Desjardins und Rubenson, 2011).

27. Froy, Giguère and Hofer (2009).

28. Vgl. OECD (2010a); Scottish Government (2007); Froy, Giguère und Meghnagi (2011).

29. UKCES (2010).

30. Buchanan et al. (2010).

31. Ashton und Sung (2011).

32. Mason (2011).

33. Ashton und Sung (2011).

34. Verma (2012).

35. Finegold (1999) nennt dies „lokale Kompetenzökosysteme" („local skills ecosystems").

36. Potter (2008).

37. OECD (2010e).

Literaturhinweise

ABS (Australian Bureau of Statistics) (2003), *Employer Training Expenditure and Practices, 2001-02*, Catalogue No. 6362.0, Australian Bureau of Statistics.

AfDB (Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe) (2011), *Regional Integration in North Africa: Challenges and Opportunities*, Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe.

Alasoini, T. (2009), "Analysis of Nine National and Regional Approaches Strategies to Promote Workplace Innovation: A Comparative," *Economic and Industrial Democracy*, No. 30, Vol. 614.

Ashton, D. und J. Sung (2011), *Skills in Focus – Product Market Strategies and Skills Utilisation*, The Scottish Funding Council and Skills Development Scotland.

Backes-Gellner, U. und **S. Veen** (2008), "The Consequences of Central Examinations on Educational Quality Standards and Labour Market Outcomes", *Oxford Review of Education*, Vol. 34, No. 5, S. 569-588.

Baldwin, J.R. und **J. Johnson** (1995), *Human Capital Development and Innovation: The Case of Training in Small and Medium Sized-Firms*, Statistics Canada, Ottawa.

Bird, B. (1995), "Towards a theory of entrepreneurial competency", *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, No. 2, S. 51-72.

Bloom, N., S. Dorgan, J. Dowdy und **J. Van Reenen** (2007), *Management Practice and Productivity: Why They Matter*, Centre for Economic Performance and McKinsey and Company, Juli.

Buchanan, J. et al. (2010), "Skills Demand and Utilisation, An International Review of Approaches to Measurement and Policy Development", OECD Local Economic and Employment Development (*LEED*) Working Paper, No. 2010/4, OECD Publishing.

CEDEFOP (2010), *The Skill Matching Challenge: Analysing Skill Mismatch and Policy Implications*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

De Grip, A., H. Bosma, D. Willems und **M. van Boxtel** (2007), "Job-worker mismatch and cognitive decline", *Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper*, No. 2956.

Destefanis, S. (2012), "Skills for Competitiveness: Country Report for Italy", *OECD LEED Working Paper*, No. 2012/4, OECD Publishing.

Desjardins, R. und **K. Rubenson** (2011), "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, No. 63, OECD Publishing.

Finegold, D. und **D. Soskice** (1988), "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription," *Oxford Review of Economic Policy*, No. 4, S. 21-53.

Finegold, D. (1999), "Creating self-sustaining, high-skill ecosystems", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 15, No.1.

Froy, F., S. Giguère und **A. Hofer** (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD Publishing.

Froy, F., S. Giguère und **M. Meghnagi** (2011), "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", OECD Publishing.

Giguère, S. und **F. Froy** (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, OECD Publishing.

Green, A. (2012), "Skills for Competitiveness: Country Report for the United Kingdom", *OECD LEED Working Paper* No. 2012/3, OECD Publishing.

Haipeter, T. (2011), "Better not cheaper – a German trade union campaign and the problems of union revitalisation", vorgestellt bei der 32nd Annual Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation (IWPLMS) "Education and Training, Skills and the Labour Market", Bamberg University (Deutschland), 11.-13. Juli 2011.

Hamilton, V. (2012), "United States Career Pathway and Cluster Skill Development: Promising Models", *OECD LEED Working Paper*, No. 2012/6, OECD Publishing.

Helliwell, J.F. und **H. Huang** (2005), "How's the Job? Well-being and Social Capital in the Workplace", *NBER Working Paper*, No. W11759, Cambridge, Massachussetts.

Hofer, A., et al. (2010), "From Strategy to Practice in University Entrepreneurship Support: Strengthening Entrepreneurship and Local Economic Development in Eastern Germany: Youth, Entrepreneurship and Innovation", *OECD LEED Working Paper*, No. 2010/09, OECD Publishing.

ILO (Internationale Arbeitsorganisation) (2011), *Global Employment Trends for Youth. 2011 Update*, ILO, Genf.

Krause, K. and **T. Liebig** (2011), "The labour market integration of immigrants and their children in Austria," *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 127, OECD Publishing.

Lloyd, C. und **J. Payne** (2006), "Goodbye to all that? A critical re-evaluation of the role of the high-performance work organization within the UK skills debate", *Work, Employment and Society*, Vol. 20, No. 1, S. 151-165.

Man, Th. W.Y., T. Lau, und **K.F. Chan** (2002), "The competitiveness of small and medium enterprises. A conceptualization with focus on entrepreneurial competencies", *Journal of Business Venturing*, No. 17, S. 123–142.

Mason, G. (2011), *Product strategies, skills shortages and skill updating needs in England. New evidence from the National Employer Skills Survey*, Evidence Report No. 30, U.K. Commission for Employment and Skills, Juli 2011.

McKinsey (2009), *Management Matters in Northern Ireland and the Republic of Ireland*, Department for Employment and Learning, Belfast.

Moretti, E. (2004), "Workers' Education, Spillovers, and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions", *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 94 No. 3, S. 656-690.

OECD (2004), *Bildungs- und Berufsberatung. Bessere Verzahnung mit der öffentlichen Politik*, OECD Publishing.

OECD (2006), *Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie*, OECD Publishing.

OECD (2007), *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Volume 1, OECD Publishing.

OECD (2008), *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, Volume 2, OECD Publishing.

OECD (2009), *Tackling the Job Crisis: Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market*, Hintergrunddokument zur OECD-Arbeitsministertagung, OECD Publishing.

OECD (2010a), *Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations*, OECD Publishing.

OECD (2010b), *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head start on Tomorrow*, OECD Publishing.

OECD (2010c), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.

OECD (2010d), SMEs, Entrepreneurship and Innovation, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing.

OECD (2010e), "Entrepreneurship and Migrants", *Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship*, OECD Publishing.

OECD (2011a), *Skills for Innovation and Research*, OECD Publishing.

OECD (2011b), *Employment Outlook 2011*, OECD Publishing.

OECD/Afrikanische Entwicklungsbank/UNDP/UNECA (2012), *African Economic Outlook 2012*, OECD Publishing.

OECD und Weltbank (in Zusammenarbeit mit ILO und UNESCO) (erscheint demnächst), "Indicators of Skills for Employment and Productivity in Low-Income Countries: An Interim Report".

Pages, E. (2011, eingereicht), "The Industrial Maintenance and Mechatronics Industry Partnership in Philadelphia – a case study", *OECD LEED Programme*, OECD Publishing.

Payne, J. (2011), "Scotland's skills utilisation programme: an interim evaluation", Skope research paper no. 101, Cardiff, UK.

Potter, J. (Hrsg.) (2008), *Entrepreneurship and Higher Education*, OECD Publishing.

Quah, D. (1999), "The Weightless Economy in Economic Development", *Research Paper* No. 155, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Quintini, G. und **T. Manfredi** (2009), "Going Separate Ways? School-To-Work Transition in the United States and Europe", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 90, OECD Publishing.

Quintini, G. (2011a), "Right for the Job: Over-qualified or Under-skilled?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 120, OECD Publishing.

Quintini, G. (2011b), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 121, OECD Publishing.

Scottish Government (2007), *Skills for Scotland: A Lifelong Skills Strategy*, The Scottish Government, Edinburgh.

Solomon, G. (2008), "Entrepreneurship in the twenty-first century from pedagogy to practice", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 15.

Toner, P. (2011), "Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature", OECD Directorate for Science, *Technology and Industry Working Paper Series*, SG/INNOV(2011)1, OECD Publishing.

UKCES (United Kingdom Commission for Employment and Skills) (2009), *Ambition 2020: World Class Skills and Jobs for the UK*, UKCES, Wath-upon-Dearne.

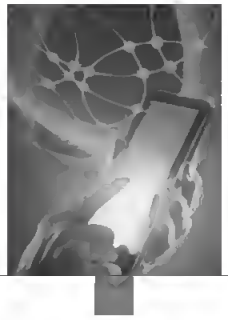
UKCES (2010), "High Performance Working: A Policy Review", *Evidence Report*, No.18.

Verma, A. (2012), "Skills for Competitiveness: Country Report for Canada", *OECD LEED Working Paper*, No. 2012/5, OECD Publishing.

Werquin, P. (2010), *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices*, OECD Publishing.

Woessmann, L. et al. (2007), "School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003", *OECD Education Working Papers*, No. 13, OECD Publishing.

Copyrighted material



Die nächsten Schritte

Die Datengrundlage für die Gestaltung wirkungsvoller kompetenzpolitischer Maßnahmen verbessern ... 118
Die Entwicklung und Umsetzung nationaler Kompetenzstrategien unterstützen ... 120

DIE DATENGRUNDLAGE FÜR DIE GESTALTUNG WIRKUNGSVOLLER KOMPETENZPOLITISCHER MASSNAHMEN VERBESSERN

Der erste Schritt auf dem Weg zur Entwicklung einer nationalen Kompetenzstrategie ist der Aufbau einer Datenbasis über die vorhandenen Kompetenzen, die es den Ländern ermöglicht, ihre Stärken und Schwächen hinsichtlich verschiedener Aspekte der Skills Strategy der OECD zu evaluieren und Politikalternativen zu konzipieren sowie zu bewerten.

Um diese Anstrengungen zu erleichtern, vollzieht die Skills Strategy der OECD eine Umorientierung von einem quantitativen Konzept des Humankapitals, gemessen in formalen Bildungsjahren, hin zu den Kompetenzen, die die Menschen im Verlauf ihres Lebens tatsächlich erwerben, ausbauen und u.U. auch wieder verlieren. Eine empirische Grundlage hierfür bietet die Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener, eine in ihrer Form bislang beispiellose Untersuchung der auf individueller Ebene vorhandenen Kompetenzen, in der auch auf die Frage der Nutzung dieser Kompetenzen am Arbeitsplatz sowie der daran geknüpften wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse eingegangen wird (Kasten 4.1). Die ersten Resultate der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener werden im Oktober 2013 in der neuen Publikation OECD Skills Outlook veröffentlicht werden. In späteren Ausgaben wird diese Publikation über die laufenden Arbeiten der OECD zum Thema Kompetenzen informieren, z.B. zur Frage der Deckung des Kompetenzbedarfs, zu Möglichkeiten zur Verhinderung eines Kompetenzschwunds bei freigesetzten Arbeitskräften und zur Förderung ihrer Wiedereingliederung in die Beschäftigung, zu Maßnahmen zur Flexibilisierung der Aus- und Weiterbildungssysteme mit Blick auf lokale Anforderungen und zur Mobilisierung naturwissenschaftlicher Kompetenzen für die Innovationstätigkeit. Gestützt auf das für die Skills Strategy erstellte Rahmenkonzept wird diese Flaggschiff-Publikation es der OECD zudem gestatten, Wissenslücken in Bereichen wie der Finanzierung der Kompetenzentwicklung sowie bei verschiedenen Aspekten der Erwachsenenbildung zu identifizieren und zu schließen.

Kasten 4.1 **Das Analysepotenzial der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener**

Die Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist) ist die umfassendste internationale Untersuchung der in der Erwachsenenbevölkerung vorhandenen Kompetenzen, die je durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Erhebung werden in allen Teilnehmerländern rd. 5 000 Menschen im Alter von 16-65 Jahren befragt.

Eine direkte Beurteilung der Kompetenzen Erwachsener bietet im Vergleich zu den herkömmlichen Messgrößen des Humankapitals, wie z.B. den Bildungsabschlüssen, erhebliche Vorteile. Ein Diplom bescheinigt nicht das Vorhandensein einer bestimmten Kompetenz, nicht einmal am Tag seiner Verleihung; und ein Diplom, das schon vor vielen Jahren verliehen wurde, sagt noch weniger über die aktuellen Kompetenzen seines Inhabers aus. Die Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener misst nicht nur deren Kompetenzniveau, sondern versucht auch die Zusammenhänge zwischen den vorhandenen Kompetenzen und dem Erfolg der einzelnen Personen und Länder zu analysieren. Zudem untersucht sie, inwieweit es den Bildungs- und Weiterbildungssystemen der verschiedenen Länder gelingt, die nötigen Kompetenzen zu vermitteln, und wie die öffentliche Politik die Leistungsfähigkeit dieser Systeme steigern könnte. Die im Rahmen dieser Erhebung gesammelten Daten, zu denen auch Informationen über die demografischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Migrationsstatus usw.), die Bildungslaufbahn und die berufliche Entwicklung der Teilnehmer sowie über soziale Aspekte ihres Lebens gehören, sind umfassend und detailliert genug, um Einblick in viele verschiedene Dimensionen der Kompetenzproblematik zu gewähren:

- **Einfluss des Kompetenzniveaus auf die sozialen und wirtschaftlichen Ergebnisse**: Die Erhebung gestattet eine eingehende Analyse der Zusammenhänge zwischen Kompetenzen und Arbeitsmarktergebnissen sowie zwischen Kompetenzen, Vertrauen, politischem Engagement, Freiwilligenarbeit und Gesundheit. Die Informationen aus der Erhebung können in Kombination mit hochentwickelten ökonometrischen Modellen Aufschluss darüber geben, wie sich das Angebot an Kompetenzen und die Qualität der Kompetenzen auf das Wirtschaftswachstum auswirken.
- **Nutzung der vorhandenen Kompetenzen am Arbeitsplatz**: Die im Rahmen der Erhebung gesammelten Daten können mit anderen Messgrößen des Kompetenzniveaus, z.B. Berufen und Bildungsabschlüssen bzw. Diplomen, verglichen werden, wobei es auch möglich ist, Unterschiede und Übereinstimmungen bei der Nutzung der Kompetenzen am Arbeitsplatz in verschiedenen Ländern, Branchen und Unternehmen zu untersuchen. Indem sie einen Vergleich des beobachteten Kompetenzniveaus mit den Arbeitsplatzanforderungen gestatten, bieten die Erhebungsdaten zudem eine einzigartige Chance, eine direkte Messgröße der Diskrepanzen zwischen Kompetenzangebot und Kompetenznachfrage zu entwickeln. Die Daten werden nicht nur Aufschluss über das Problem der unzureichenden Nutzung von Kompetenzen, seiner Ursachen und Folgen geben, sondern auch eine Untersuchung der Gründe von Kompetenzdefiziten ermöglichen.

...

- **Lebenslange Weiterentwicklung von Kompetenzen**: Die Erhebung gestattet es außerdem, einige der für die Entwicklung und Pflege von Kompetenzen wichtigen Faktoren zu untersuchen und die Frage zu erörtern, wie sich die Formen des Kompetenzerwerbs im Lauf der Zeit verändern. Diese Aspekte der Kompetenzentwicklung können sowohl auf Kohorten- als auch auf Länderebene untersucht werden. Die vergleichenden Daten zur Erwachsenenbildung können zudem zur Identifizierung internationaler Muster der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an Erwachsenenbildung genutzt werden, wobei es auch darum geht, festzustellen, ob und wo die Teilnahme an Erwachsenenbildung nicht allen möglich ist, und die Faktoren zu bestimmen, die Menschen zur Teilnahme an Lernen bewegen können. Darüber hinaus können die Daten bei der Identifizierung von Erwachsenen mit unzureichenden Kompetenzen helfen und auch zur Entwicklung von Strategien zur Erhöhung ihres Kompetenzniveaus dienen.
- **Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern**: Die Daten aus der Erhebung können außerdem dazu verwendet werden, Unterschiede zwischen dem Kompetenzniveau von Zuwanderern, die ihre Kompetenzen im Aufnahmeland erworben haben, und solchen, die sie im Ausland erworben haben, sowie zwischen Zuwanderern der ersten und der zweiten Generation zu untersuchen. Solche Informationen geben Aufschluss über Fragen wie z.B., ob die Erträge von Kompetenzen davon abhängig sind, wo die jeweiligen Qualifikationen, Bildungsabschlüsse und Arbeitserfahrungen erworben wurden, in welchem Zusammenhang die Erträge mit den gemessenen Kompetenzen (im Gegensatz zu den formalen Bildungsabschlüssen) stehen und welche Rolle Sprachkenntnisse bei den Arbeitsmarktergebnissen und der Berufswahl von Zuwanderern spielen.
- **Digitale Kompetenz, Problemlösefähigkeit in technologieintensiven Umgebungen, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien**: Die Erhebung wird es gestatten, besser zu analysieren, wie gut sich Erwachsene in einer zunehmend technologieintensiven Welt – sowohl am als auch außerhalb ihres Arbeitsplatzes – zurechtfinden. Diese Informationen können zur Untersuchung von Ungleichheiten bei den kognitiven Grundkompetenzen, insbesondere unter jungen Menschen, sowie der für diese Unterschiede ausschlaggebenden Faktoren (z.B. familiärer Hintergrund, Bildungsniveau, Organisation des Schulsystems, Qualität der Bildung und Umgang mit IKT) herangezogen werden.

In Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission wird derzeit auch an der Entwicklung einer Internet-Fassung der Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener gearbeitet. Dieses Instrument wird es den einzelnen Bürgern sowie Unternehmen, Regionen und anderen nachgeordneten Gebietskörperschaften gestatten, ihre Grundkompetenzen (Lesekompetenz, Mathematikkompetenz und Problemlösefähigkeit in technologieintensiven Umgebungen) zu beurteilen und im Vergleich zu den vorliegenden Ergebnissen auf nationaler oder internationaler Ebene zu evaluieren.

Darüber hinaus arbeitet die OECD an einem interaktiven Internet-Portal zur Kompetenzthematik: skills.oecd. Dieses Portal wird es staatlichen Stellen, Wissenschaftlern und sonstigen Nutzern gestatten, auf das reiche Angebot an Daten und Analysen zum Thema Kompetenzen auf einen Blick und in ihrer aktuellsten Form zuzugreifen. Mit diesem Portal werden die Nutzer Daten nach Themen geordnet abrufen können und die Möglichkeit haben, die Leistung ihres Landes mit der anderer Länder zu vergleichen und sich mit anderen Ländern über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung qualifikationspolitischer Maßnahmen und über Beispiele bester Praxis auszutauschen.

Der wirtschaftliche und soziale Kontext in den einzelnen Ländern ist indessen unterschiedlich, sie befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung und verfügen auch über unterschiedlich gut ausgebaute Kapazitäten zur Erfassung und Analyse von Daten zu Fähigkeiten und Fertigkeiten. Zusätzlich zur Teilnahme an einem großen Messprojekt wie der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener besteht für viele Entwicklungs- und Schwellenländer die Herausforderung darin, die statistischen Infrastrukturen zu schaffen, mit denen es möglich ist, regelmäßig ein breites Spektrum an Daten zu erfassen, wie es für die Zwecke der Politikgestaltung erforderlich ist. Im Rahmen ihres mehrjährigen Aktionsplans für Entwicklung („Multi-Year Action Plan on Development") haben die Staats- und Regierungschefs der G20-Länder die OECD, die ILO, die UNESCO und die Weltbank beauftragt, gemeinsam an der Formulierung eines international vergleichbaren Katalogs von Indikatoren für die Messung von Kompetenzen in Entwicklungsländern zu arbeiten. Ein Bericht mit entsprechenden Empfehlungen soll in Kürze veröffentlicht werden. Zudem hat die OECD als Folgemaßnahme zum Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (2011) im Kontext der OECD-Entwicklungsstrategie ein Rahmenkonzept für „Bildung im Dienste der Entwicklung" (Education for Development) ausgearbeitet. Dieses Rahmenkonzept soll die Millenniumsentwicklungsziele ergänzen, indem es eine Reihe von Indikatoren liefert, anhand von denen untersucht werden kann, was Bildungssysteme leisten, und zwar nicht nur in Bezug auf die Abschlussquoten, sondern auch was die Kompetenzen anbelangt, über die die Schülerinnen und Schüler tatsächlich verfügen – oder auch nicht –, wenn sie die Schule verlassen.

Da die Kompetenzpolitik gegen Ungleichgewichte auf regionaler bzw. lokaler Ebene vorgehen muss, um wirkungsvoll zu sein, benötigen die zuständigen staatlichen Stellen Daten über das Angebot und die Nachfrage nach Kompetenzen, die auf Ebene der lokalen Arbeitsmärkte aufgeschlüsselt werden können – auch und gerade in aufstrebenden Volkswirtschaften, wo die lokalen Unterschiede besonders groß sein können. Viele Länder verfügen jedoch nicht über die richtigen Instrumente, um Probleme in Bezug auf Kompetenzangebot und -nachfrage auf subnationaler Ebene zu beurteilen bzw. über die nötigen Kapazitäten, um solche Probleme zu analysieren. Um die Länder bei der Erstellung der erforderlichen ausgeschlüsselten Daten zu den vorhandenen Kompetenzen zu unterstützen, sammelt und analysiert die OECD aufgeschlüsselte Daten zu Angebot und Nachfrage, mit denen sie den Ländern dabei helfen kann, festzustellen, ob ihre Wirtschaft durch ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf hohem oder auf niedrigem Niveau, durch einen Kompetenzangebotsüberhang oder im Gegenteil durch ein fehlendes Angebot an Kompetenzen gekennzeichnet ist. Diese Daten werden auf *http://skills.oecd.org* verfügbar sein.

DIE ENTWICKLUNG UND UMSETZUNG NATIONALER KOMPETENZSTRATEGIEN UNTERSTÜTZEN

Mehrere Länder haben bereits nationale Kompetenzstrategien veröffentlicht oder arbeiten derzeit solche Strategien aus[1]. Die entscheidende Herausforderung besteht jedoch darin, diese Strategien in der Praxis umzusetzen und einen ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln, der alle wichtigen Akteure auf nationaler und lokaler Ebene einbezieht. Dazu sind Flexibilität und Beweglichkeit notwendig, um auf neue Anforderungen reagieren zu können und dafür zu sorgen, dass die Strategien unter unterschiedlichen lokalen Rahmenbedingungen wirkungsvoll sind. Einige Länder sind schon recht weit bei der Schaffung von Einrichtungen, die sich speziell mit qualifikationspolitischen Maßnahmen befassen und die in der Lage sind, die aktuelle Situation zu analysieren, eine Strategie zu entwickeln und deren Umsetzung zu unterstützen (Kasten 4.2); in anderen Ländern bleibt auf diesem Gebiet hingegen noch viel zu tun.

Kasten 4.2 **Spezialisierte Stellen für die Koordinierung der nationalen Kompetenzpolitik**

Skills Australia ist ein unabhängiges, öffentlich-rechtliches Organ, das das australische Bildungs- und Arbeitsministerium (Ministry for Education, Employment and Workplace Relations) im Hinblick auf den aktuellen und künftigen Kompetenzbedarf in der Erwerbsbevölkerung berät. Es analysiert aktuelle und neue Kompetenzanforderungen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen, beurteilt Datenmaterial von beauftragten Forschungseinrichtungen sowie Akteuren aus der Wirtschaft und unterbreitet der Regierung Empfehlungen, die ihr bei ihren Entscheidungen im Bereich der Kompetenzentwicklung helfen und für Reformimpulse im Bildungs- und Weiterbildungssektor sorgen sollen. 2012 wurde Skills Australia durch die National Workforce and Productivity Agency abgelöst, die nun die Aufsicht über die Koordinierung führen wird. Ein Lenkungsausschuss für die Umsetzung, in dem alle zuständigen Stellen vertreten sind, wird der Regierung insgesamt Bericht erstatten.

Die **UK Commission for Employment and Skills** (UKCES) wurde 2008 entsprechend den Empfehlungen des Leitch Review eingerichtet, in dem der Kompetenzbedarf des Vereinigten Königreichs beurteilt und auch Kompetenzziele für 2020 gesetzt wurden. Die UKCES evaluiert die Fortschritte des Vereinigten Königreichs auf dem Weg zur Erreichung der Kompetenzziele, berät die betroffenen Ministerien zu Strategien, Zielen und Maßnahmen, überwacht das Berufsbildungssystem und führt die Aufsicht über die Sector Skills Councils. Sie setzt sich mehrheitlich aus Unternehmenschefs zusammen, zählt aber auch Vertreter von Gewerkschaften und Organisationen ohne Erwerbszweck unter ihren Mitgliedern. Der Auftrag der UKCES wurde 2011 neu formuliert, wobei der Akzent stärker auf die Förderung der Investitionen und Ambitionen der Arbeitgeber sowie eine wettbewerbsorientierte Nutzung öffentlicher Investitionen zur Steigerung der Investitionen der Arbeitgeber in die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter gesetzt wurde.

Die **Expert Group on Future Skills Needs** in Irland berät die irische Regierung über den aktuellen und künftigen Kompetenzbedarf der Wirtschaft sowie andere Arbeitsmarktfragen, die sich auf das Unternehmens- und Beschäftigungswachstum in Irland auswirken. Die Expertengruppe, die sich aus Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen und Gewerkschaften zusammensetzt, trägt entscheidend dazu bei, dass der Fachkräftebedarf des Arbeitsmarkts antizipiert und gedeckt werden kann. Die 1997 eingerichtete EGFSN ist dem Minister für Beschäftigung, Unternehmen und Innovation sowie dem Minister für Bildung und Kompetenzen unterstellt. Der Forfás, d.h. der für Unternehmen, Handel, Wissenschaft, Technologie und Innovation zuständige Beirat für Grundsatzfragen, sowie die irische Berufsbildungsbehörde (FÁS) unterstützen die EGFSN bei Forschungsarbeiten und Analysen. Die Skills and Labour Market Research Unit der FÁS arbeitet der Expertengruppe mit Datenmaterial, Analysen sowie Forschungsarbeiten zu und pflegt die nationale Kompetenzdatenbank. Die EGFSN berät die Regierung in Fragen der Kompetenzpolitik, die sich auf die Unternehmen auswirken, indem sie Prognosen und Vergleichsstudien anstellt, strategische Beratung zur Kompetenzentwicklung durch Bildung und Weiterbildung bietet und Daten zu Fachkräfteangebot und -nachfrage sammelt und analysiert.

Als Folgemaßnahme zur Entwicklung der Skills Strategy wird die OECD Leitlinien mit Methoden für die Formulierung nationaler Kompetenzstrategien ausarbeiten. Diese Leitlinien werden sich auf Fragen stützen, wie z.B.: Welche Elemente zeichnen eine gute Strategie aus? Mit welcher Art von institutioneller Infrastruktur kann die Umsetzung einer solchen Strategie unterstützt werden und wie kann deren Funktionsfähigkeit unter unterschiedlichen nationalen Kontextbedingungen gewährleistet werden? Welche Länder sind bei der Gestaltung und Umsetzung einer ressortübergreifenden Kompetenzpolitik am weitesten fortgeschritten und können daher als Vorbild für andere dienen? Wie können die Bildungs- und Berufsbildungssysteme flexibler gestaltet werden, so dass sie den lokalen Anforderungen gerecht werden und zugleich die Rechenschaftspflicht wahren sowie der Verwirklichung nationaler Politikziele dienen können?

Um die Umsetzung ihrer Skills Strategy zu unterstützen, wird die OECD die aktuellen Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigen, damit auf der in einigen Ländern bereits geleisteten Arbeit aufgebaut werden kann (Kasten 4.3). Letztlich gilt: Die Kompetenzpolitik geht uns alle an.

Kasten 4.3 **Verknüpfung der EU-Politik für lebenslanges Lernen mit der OECD Skills Strategy: Rumänien**

Die rumänische nationale Qualifikationsbehörde (ANC), die 2011 eingerichtet wurde, ist für die Entwicklung nationaler kompetenzpolitischer Maßnahmen und Strategien zuständig. Sie arbeitet eng mit dem Ministerium für Bildung, Forschung, Jugend und Sport sowie dem Ministerium für Arbeit, Familie und Sozialschutz zusammen und entwickelt derzeit auch einen nationalen Qualifikationsrahmen, der mit der EU-Politik für lebenslanges Lernen (z.B. dem Europäischen Qualifikationsrahmen) und anderen internationalen Rahmenkonzepten bzw. Initiativen, z.B. der Skills Strategy der OECD, übereinstimmen und mit ihr vereinbar sein soll.

Die Behörde wird bei ihrer Arbeit durch einen Beirat unterstützt, der sich aus Vertretern der Ministerien, des nationalen Berufsbildungszentrums und der nationalen Beschäftigungsbehörde sowie von Schulen und Hochschulen, Studentenverbänden und anderen betroffenen Akteuren, z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Berufsverbänden und Sektorausschüssen, zusammensetzt. Den rumänischen Behörden zufolge plant das Land, eine nationale Kompetenzstrategie auf der Grundlage des Rahmenkonzepts der OECD auszuarbeiten.

Quelle: Autoritatea Nationala pentru Calificari, Rumanien

Anmerkung

1. 27 Länder haben den „Skills Steering and Financing Questionnaire" der OECD beantwortet, den die Organisation im November 2011 an Mitglieds- und Partnerländer gesendet hat. 22 Länder (über 80%) verfügen über eine Kompetenzstrategie; ein weiteres Land (Italien) arbeitet derzeit an der Entwicklung einer solchen Strategie. In zwei Fällen ist die Lage nicht klar: In einem Fall liegt keine nationale Strategie vor, dafür gibt es aber Strategien auf subnationaler Ebene; nur in einem Fall liegt keine Strategie vor.

Literaturhinweise

Hoeckel, K. (2012), "Measurement of skills for people in rural transformation", in UNESCO/INRULED (Hrsg.), *Education and Training for Rural Transformation: Skills, Jobs, Food and Green Future to Combat Poverty*, International Research and Training Centre for Rural Education, erscheint demnächst.

Wurzburg, G. (2010), "Making Reform Happen in Education," in *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing.

Copyrighted material

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD *Publishing* sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(91 2012 16 5 P) ISBN 978-92-64-17946-2 – No 60096 2012

Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben

EIN STRATEGISCHES KONZEPT FÜR DIE KOMPETENZPOLITIK

Kompetenzen sind die globale Währung des 21. Jahrhunderts. Wird nicht richtig in Kompetenzen investiert, müssen Menschen ein unbefriedigendes Leben am Rande der Gesellschaft fristen, kann sich technischer Fortschritt nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen und können Länder in einer weltweit zunehmend wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr im Wettbewerb mithalten. Die „Währung Kompetenzen" verliert jedoch mit der Zeit an Wert, sei es weil sich die Arbeitsmarktanforderungen verändern oder weil nicht genutzte Kompetenzen verkümmern.

Mit der weltweiten Wirtschaftskrise und der mit ihr einhergehenden hohen Arbeitslosigkeit – vor allem unter jungen Menschen – ist es noch dringlicher geworden, für bessere Kompetenzen in der Bevölkerung zu sorgen. Gleichzeitig muss gegen die wachsende Einkommensungleichheit vorgegangen werden, die zu einem großen Teil auf Verdienstunterschiede zwischen gering- und hochqualifizierten Arbeitskräften zurückzuführen ist. Die vielversprechendste Lösung für diese Probleme sind wirkungsvolle Investitionen in Kompetenzen während des gesamten Lebens, von der frühkindlichen Bildung über die Pflichtschulzeit bis ins Erwerbsleben.

Die Skills Strategy der OECD bietet ein strategisches Rahmenkonzept, das den Ländern dabei helfen soll, besser zu verstehen, wie in Kompetenzen in solcher Weise investiert werden kann, dass sie Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben können. Sie wird den Ländern dabei helfen, die Stärken und Schwächen ihres Kompetenzangebots und ihrer existierenden Qualifikationssysteme zu identifizieren, diese Aspekte im internationalen Vergleich zu betrachten und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung auszuarbeiten. Vor allem aber schafft die Strategie das Fundament, auf dem die zuständigen staatlichen Stellen aufbauen können, um mit allen betroffenen Akteuren – nationalen, lokalen und regionalen Verwaltungen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Lernenden – zusammenzuarbeiten.

Einführung

Politikansatz 1: Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern

Politikansatz 2: Vorhandene Kompetenzen aktivieren

Politikansatz 3: Kompetenzen effektiv nutzen

Die nächsten Schritte

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2012), *Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben: Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264179479-de

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält: ***www.oecd-ilibrary.org***. Wegen näherer Informationen können Sie sich gerne an uns wenden.

2012

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-17946-2
91 2012 16 5 P

9 789264 179462